

**Prof. em. Dr. Wolfgang Heinz**  
Lehrstuhl für Kriminologie und Strafrecht  
Universität Konstanz · Fachbereich Rechtswissenschaft  
Rechts-, Wirtschafts- und Verwaltungswissenschaftliche Sektion  
Universitätsstraße 10 · Fach D 119  
D 78457 KONSTANZ  
E-Mail: [wolfgang.heinz@uni-konstanz.de](mailto:wolfgang.heinz@uni-konstanz.de)  
Web: <https://www.jura.uni-konstanz.de/heinz/>

**Sekundäranalyse empirischer Untersuchungen  
zu jugendkriminalrechtlichen Maßnahmen,  
deren Anwendungspraxis, Ausgestaltung und Erfolg**

**Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Justiz und  
Verbraucherschutz**

**Kapitel I bis III**

- Kapitel I: Beauftragung, Ziel und Gegenstand des Gutachtens**
- Kapitel II: Einordnung des Gutachtenauftrags in die kriminalpolitische Diskussion um die Reform des Jugendstrafrechts und in die Forderungen nach evidenzbasierter Kriminalpolitik**
- Kapitel III: Das JGG - Sonderstrafrecht für junge Menschen**

**Prof. em. Dr. Wolfgang Heinz  
Universität Konstanz**

*„Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass mit den Mitteln des Strafrechts und der Repression allein keine durchgreifende Abhilfe zu schaffen ist. Zwar ist es für die Risikoeinschätzung durch junge Menschen auch künftig unverzichtbar, dass ... schnell und konsequent reagiert wird und somit ein hohes Ahndungsrisiko gewährleistet ist. ... Unbestritten ist aber, dass daneben die in den 80er Jahren entwickelten Ansätze, dem Grundsatz ‚Erziehung vor Strafe‘ im Jugendstrafrecht und im Jugendvollzug Geltung zu verschaffen, fortzuführen sind.*

*Unter dem generellen Vorbehalt der beschränkten Wirkungsmöglichkeiten strafrechtlicher Reaktionen ist vornehmlich das jugendstrafrechtliche Instrumentarium insoweit auch zur erzieherischen bzw. spezialpräventiven Einwirkung auf junge Gewaltdelinquenten ausreichend.*

*Der Bundesregierung liegen keine empirischen Erkenntnisse dergestalt vor, dass durch eine härtere Bestrafung von Gewalttätern eine erhöhte generelle Abschreckungswirkung des Jugendstrafrechts gegenüber jungen Menschen erzielt werden kann.“*

*(Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage – Jugend und Präventionsstrategien - vom 23.7.1997)<sup>1</sup>*

*„Neben den präventiven Ansätzen im Bereich der Kinder- und Jugenddelinquenz bieten das derzeitige Jugendstrafrecht und das geltende Kinder- und Jugendhilferecht vielfältige Möglichkeiten, auf delinquentes Verhalten junger Menschen angemessen zu reagieren. ... Hinter der Forderung nach einer Ausweitung und Verschärfung des Jugendstrafrechts steht insbesondere die Vorstellung, hierdurch lasse sich der Jugendkriminalität wirksamer begegnen. Für diese Annahme gibt es keine Belege aus der empirischen Sozialforschung.“*

*(Kriminal- und rechtspolitische Schlussfolgerungen der Bundesregierung, Erster Periodischer Sicherheitsbericht 2001).<sup>2</sup>*

---

1 BT-Drs. 13/8284, S. 2, S. 71.

2 Bundesministerium des Innern; Bundesministerium der Justiz (Hrsg.): Erster Periodischer Sicherheitsbericht, Berlin 2001, S. 611, zitiert nach der 2002 veröffentlichten Druckfassung (im Folgenden: 1. PSB).



## Danksagung

Wenn ein Auftraggeber sein Gutachten erst viele Jahre nach der Auftragserteilung erhält, verdient er uneingeschränkten Dank für seine Geduld. Es gab viele und gute Gründe, weshalb das Gutachten erst so spät fertig wurde. Der Hauptgrund ist die wesentliche Erweiterung des Gutachtens über den Gutachtauftrag hinaus. Dies wird im Eingangskapitel näher erläutert. Im Zeitpunkt der Gutachtenübernahme war die Notwendigkeit dieser Erweiterungen für den Verfasser nicht vorhersehbar. Aber vielleicht hat die lange Zeitdauer bis zur Fertigstellung auch insofern etwas Positives, weil nunmehr eine, zumindest aus Sicht des Verfassers, umfassende und faktengestützte Darstellung von Jugendkriminalität, jugendkriminalrechtlicher Sozialkontrolle sowie den relevanten Ergebnissen der Wirkungsforschung in Deutschland vorliegt.

Einzelne Teile wurden in Zeitschriften oder in Festschriften veröffentlicht bzw. auf Tagungen vorgetragen. Vor allem die Internet-Publikationen des Verfassers im "Konstanzer Inventar" beruhen zumindest teilweise auf Erkenntnissen, die im Laufe der Gutachtenerstellung gewonnen worden sind. Der Auftraggeber ist auf diese Weise über Teilfortschritte und -ergebnisse informiert worden. Dass das Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz, insbesondere Herr Ministerialrat i.R. Dr. R. Blath, Frau Ministerialrätin Dr. M. Becker und Frau Ministerialrätin S. Bunke gleichwohl Entstehen, Unterbrechungen, Weiterarbeit und vor allem die erheblichen Erweiterungen sowohl mit Geduld aber auch mit Hinweisen begleitet haben, dafür bin ich dankbar. Nicht zuletzt danke ich Herrn Ministerialrat Dr. M. Gebauer für seine zahlreichen Hinweise auf internationale Studien.

Das Gutachten wäre ohne die Unterstützung zahlreicher Institutionen und Personen nicht möglich gewesen. Dank schulde ich vor allem meinem ehemaligen Mitarbeiter, Herrn Dipl.Soz. Gerhard Spiess, der mich bei der Erstellung der ersten Entwurfsfassung in den Jahren 2003 und 2004 unterstützt und damals einen Teil der Schaubilder erstellt hat. Dankbar bin ich ihm aber auch dafür, dass er mich in das Grafikprogramm Harvard Graphics eingearbeitet und mich bei immer wieder auftauchenden Layoutfragen sachkundig unterstützt hat. Für etwaige Fehler der damaligen wie der seitherigen Berechnungen der Daten trägt der Verfasser freilich ebenso die alleinige Verantwortung wie für die Fortschreibung sowie für die mehrheitlich völlig neu erstellten Grafiken.

Ohne die stets rasche und zuverlässige Lieferung von Daten durch das Bundeskriminalamt und das Statistische Bundesamt wäre die Erstellung vieler Tabellen und Grafiken, insbesondere hinsichtlich der differenzierten Darstellung der Sanktionierungspraxis in den Ländern, gar nicht möglich gewesen. Beiden Institutionen gilt mein herzlicher Dank. Er richtet sich im Bundeskriminalamt vor allem an Herrn Dr. Mischkowitz und Herrn H. Becker. Im Statistischen Bundesamt richtet sich mein persönlicher Dank an Herrn St. Brings, Herrn Th. Baumann und Herrn St. Alter. Von den Statistischen Landesämtern habe ich vor allem dem Statistischen Landesamt Baden-Württemberg sowie dem Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW), Geschäftsbereich Statistik, zu danken. Alljährlich habe ich mit größter Selbstverständlichkeit Daten über die Sondererhebung zum Strafbefehlsverfahren erhalten.

Nicht zuletzt und vor allem gilt aber mein Dank meiner Frau. Sie hat über viele Jahre fast klaglos ertragen, dass ich einen Großteil meiner sog. Ruhestandszeit am Schreibtisch mit Fertigung von Excel-Tabellen und Grafiken sowie der Erarbeitung von immer weiteren Kapiteln dieses Gutachtens verbracht habe.

Konstanz, August 2019





## Inhaltsübersicht

<b>Inhaltsverzeichnis .....</b>	<b>II</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis .....</b>	<b>IV</b>
<b>I. Beauftragung, Ziel und Gegenstand des Gutachtens: Sekundäranalyse von empirischen Untersuchungen ab 1990 zur Anwendungspraxis, Ausgestaltung und insbesondere zum Erfolg von jugendkriminalrechtlichen Maßnahmen.....</b>	<b>1</b>
<b>II. Einordnung des Gutachtenauftrags in die kriminalpolitische Diskussion um die Reform des Jugendstrafrechts und in die Forderungen nach evidenzbasierter Kriminalpolitik .....</b>	<b>13</b>
<b>III. Das JGG - Sonderstrafrecht für junge Menschen .....</b>	<b>83</b>

## Inhaltsverzeichnis

<b>Inhaltsverzeichnis .....</b>	<b>II</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis .....</b>	<b>IV</b>
<b>I. Beauftragung, Ziel und Gegenstand des Gutachtens: Sekundäranalyse von empirischen Untersuchungen ab 1990 zur Anwendungspraxis, Ausgestaltung und insbesondere zum Erfolg von jugendkriminalrechtlichen Maßnahmen.....</b>	<b>1</b>
1. Präzisierung, Eingrenzung und Erweiterung des Gutachtauftrags .....	1
2. Aufbau des Gutachtens .....	7
3. Zusammenfassung .....	11
<b>II. Einordnung des Gutachtauftrags in die kriminalpolitische Diskussion um die Reform des Jugendstrafrechts und in die Forderungen nach evidenzbasierter Kriminalpolitik .....</b>	<b>13</b>
1. Bisherige Reformen des Jugendstrafrechts und Reformvorschläge .....	13
2. Gegensätzliche Positionen in der Reformdiskussion der letzten Jahrzehnte .....	30
3. Ausgewählte Vorschläge zur Reform des Jugendstrafrechts seit dem 1. JGGÄndG von 1990 durch Praktiker und Wissenschaftler(gruppen) .....	34
3.1 DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts (1992).....	34
3.2 Niedersächsische Kommission zur Reform des Strafrechts und des Strafverfahrensrechts (1992).....	37
3.3 Arbeiterwohlfahrt: „Jugend ohne Zukunft? Befähigen statt Strafen“ (1993).....	38
3.4 Schumann: "Visionen im Umgang mit Jugendkriminalität" (1997) .....	39
3.5 Ostendorf: "Jugendstrafrecht in der Diskussion" - 10 Gründe für ein Festhalten an einem optimierten Jugendstrafrecht (2000) .....	40
3.6 „2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission“ der DVJJ (2002).....	41
3.7 Empfehlungen des 64. Deutschen Juristentages (2002) .....	44
3.8 Arbeitsgruppe „Jugendhilfe und Justiz“ (2005) .....	46
3.9 Papendorf: Forderungen des Arbeitskreises junger Kriminologen aus heutiger Sicht (2010) .....	47
3.10 Dünkel: Reformbedarf unter besonderer Berücksichtigung der vom Ministerkomitee des Europarats beschlossenen Empfehlungen (2014) .....	48
4. Empirisch gesichertes Wissen als Voraussetzung von rationaler Kriminalpolitik und Akzeptanz des Strafrechts - Vertrauen ist gut, (Wirkungs-)Forschung wäre besser .....	49
4.1 Verfassungsrechtliche Anforderungen an Jugendstrafrecht und Jugendstrafvollzug.....	49
4.1.1 Die Entscheidung des BVerfG vom 31.05.2006 .....	49
4.1.2 Verfassungsrechtliche Bedeutung völkerrechtlicher Vorgaben und internationaler Standards mit Menschenrechtsbezug .....	52
4.2 Empirisch gesichertes Wissen zu Kriminalitätslage, Problemen und Problemlagen, zur Anwendungspraxis und zu den Wirkungen strafrechtlicher Sanktionen als notwendige Basis einer rationalen Kriminalpolitik .....	59
4.2.1 Evidence-Based Criminal Policy - die Erwartungen an die Praxis .....	59



---

4.2.2	Die Einschätzung der Bundesregierung .....	62
4.2.2.1	Einschätzung in den beiden Periodischen Sicherheitsberichten .....	62
4.2.2.2	Anforderungen im Hinblick auf die Neufassung von § 2 Abs. 1 JGG durch das 2. JGGÄndG 2007 .....	64
4.2.3	Forderungen des 26. Deutschen Jugendgerichtstags hinsichtlich Evaluation .....	65
4.2.4	"Jugendstrafrecht im 21. Jahrhundert" - Stellungnahme der Bundesregierung zu einer Evaluierung jugendstrafrechtlicher Sanktionen und Maßnahmen .....	67
4.3	„Qualitätssicherung“ statt „Blindflug“ – das Beispiel der Kinder- und Jugendhilfe .....	68
4.4	"Reform von unten" - praxisgetragene Evaluationen .....	74
4.5	Folgerungen für eine evidenzbasierte Kriminalpolitik .....	76
5.	Zusammenfassung .....	81
<b>III.</b>	<b>Das JGG - Sonderstrafrecht für junge Menschen .....</b>	<b>83</b>
1.	Der Erziehungsgedanke als Eckpfeiler des JGG .....	83
2.	Die Funktion des Erziehungsgedankens für die Ausgestaltung des jugendstrafrechtlichen Rechtsfolgensystems .....	92
3.	Zielsetzung des 1. JGGÄndG im Rechtsfolgenbereich .....	95
4.	Das Jugendstrafrecht im Rahmen der rechtsstaatlichen Verfassung.....	96
5.	Zusammenfassung .....	101

### Abkürzungsverzeichnis

1. JGGÄndG	Erstes Gesetz zur Änderung des Jugendgerichtsgesetzes vom 30.8.1990 (BGBl. I, S. 1853)
2. JGGÄndG	Zweites Gesetz zur Änderung des Jugendgerichtsgesetzes und anderer Gesetze vom 13.12.2007 (BGBl. I, S. 2894)
aaO.	am angegebenen Ort
a.F.	alte Fassung
aA	andere Auffassung
Abb.	Abbildung
ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahme
Abs.	Absatz
AFG	Arbeitsförderungsgesetz
AG	Amtsgericht
AIB	Ambulante Intensive Begleitung
AK	Arbeitskreis
AL	alte Länder (=westdeutsche Bundesländer)
allg. StR	allgemeines Strafrecht
Alt.	Alternative
ABl.	Amtsblatt
ÄndG	Änderungsgesetz
Anm.	Anmerkung (in zitierten Werken)
AQ	Aufklärungsquote
Art.	Artikel
ASD	Allgemeiner Sozialer Dienst
AT	Allgemeiner Teil
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
Aufl.	Auflage
AuslG	Ausländergesetz (m.W.z. 1.1.2005 ersetzt durch das Aufenthaltsgesetz)
BB	Brandenburg
Bd., Bde	Band, Bände
BE	Berlin
BezE	Bezugsentscheidung
Bew.	Bewährung
BewHi	Bewährungshilfe; Zeitschrift für Bewährungshilfe, Gerichts- und Straffälligenhilfe (zit. nach Jahr und Seite)
BewHiStat	Bewährungshilfestatistik
BGBl I	Bundesgesetzblatt Teil 1
BGH	Bundesgerichtshof
BGHSt	Entscheidungssammlung des Bundesgerichtshofs in Strafsachen (zit. nach Band und Seite)
BKA	Bundeskriminalamt
BMI	Bundesministerium des Inneren
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BMJV	Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
BRD	Bundesrepublik Deutschland

BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
bspw.	beispielsweise
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BtMG	Betäubungsmittelgesetz
b.u.	bis unter
Bund-Länder-AG	Bund-Länder-Arbeitsgruppe
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Sammlung der Entscheidungen des BVerfG (zit. nach Band und Seite)
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
BZR	Bundeszentralregister
BZRG	Gesetz über das Zentralregister und des Erziehungsregister (Bundeszentralregistergesetz)
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
DBH	Deutsche Bewährungshilfe
DDR	Deutsche Demokratische Republik
ders.	derselbe
DeGEval	Deutsche Gesellschaft für Evaluation e.V.
d.h.	das heißt
dies.	dieselbe
DIJuF	Deutsches Institut für Jugendhilfe und Familienrecht (DIJuF) e. V.
Diss.	Dissertation
DJ	Deutsche Justiz (zit. nach Jahr und Seite)
DJT	Deutscher Juristentag
DJGT	Deutscher Jugendgerichtstag
DJI	Deutsches Jugendinstitut
DRiZ	Deutsche Richterzeitung (zit. nach Jahr und Seite)
drgl.	dergleichen
Drs.	Drucksache
Dt., dt.	deutsch
DVJJ	Deutsche Vereinigung für Jugendgerichte und Jugendgerichtshilfen e.V.
DVJJ-Journal	Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendgerichtshilfe. Mitgliederrundbrief der Deutschen Vereinigung für Jugendgerichte und Jugendgerichtshilfen e.V. (zit. nach Jahr und Seite), ab H. 2, 2003: ZJJ.
e.V.	eingetragener Verein
ed., eds	editor(s)
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGStGB	Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch
EGWStG	Einführungsgesetz zum Wehrstrafgesetz
EMRK	Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten
ERJOSSM	European Rules for Juvenile Offenders Subject to Sanctions and Measures (Europäische Grundsätze für die von Sanktionen oder

---

	Maßnahmen betroffenen jugendlichen Straftäter/Straftäterinnen) vom 05.11.2008
erw.	erweitert
et. al.	et alii (und andere)
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
FamRZ	Zeitschrift für das gesamte Familienrecht
FDZ	Forschungsdatenzentrum bzw. Forschungsdatenzentren
f., ff.	folgende, fortfolgende
FE	Folgeentscheidung
FG	früheres Bundesgebiet (Bundesrepublik Deutschland nach dem Gebietsstand bis zum 3. Oktober 1990).
Fn.	Fußnote (im Gutachten)
FS	Forum Strafvollzug (bis 2006 Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe)
GA	Goltdammer's Archiv für Strafrecht (zit. nach Jahr und Seite)
GBI	Gesetzblatt
gem.	gemäß
Gem. RdErl	Gemeinsamer Runderlass
GerHi	Gerichtshilfe
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
ggf.	gegebenenfalls
GMBI	Gemeinsames Ministerialblatt
GS	Gedächtnisschrift
GVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
H.	Heft
HB	Hansestadt Bremen
HE	Hessen
HH	Hansestadt Hamburg
Hj.	Halbjahr
h.M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
hrsg.	herausgegeben
Hs	Halbsatz
Hwde	Heranwachsende (18 bis unter 21 Jahre)
HZ	Häufigkeitszahl (pro 100.000 der alters- und geschlechtsgleichen Wohnbevölkerung)
HzE	Hilfen zur Erziehung
i.d.R.	in der Regel
i.e.S.	im engeren Sinne
insb.	insbesondere
insg.	insgesamt
i.S.	im Sinne
i.V.m.	in Verbindung mit
i.w.S.	im weiteren Sinne

idF	in der Fassung
insb.	insbesondere
JA	Jugendamt
JAA	Jugendarrestanstalt
JAAen	Jugendarrestakten
JAGO	Jugendarrestgeschäftsordnung
JAVollzO	Verordnung über den Vollzug des Jugendarrestes (Jugendarrestvollzugsordnung – JAVollzO)
JBl.	Justizblatt
JGG	Jugendgerichtsgesetz
JGGÄndG	Gesetz zur Änderung des Jugendgerichtsgesetzes
JGG a.F.	Jugendgerichtsgesetz i.d.F. bis zum 31.12.2007
JGG n.F.	Jugendgerichtsgesetz i.d.F. ab 01.01.2008
JGH	Jugendgerichtshilfe
JMBL.	Justizministerialblatt
JR	Juristische Rundschau (zit. nach Jahr und Seite)
jur. Diss.	Juristische Dissertation
JVA	Justizvollzugsanstalt
JAVollzO	Jugendarrestvollzugsordnung
JungErw	Jungerwachsene (21 bis unter 25 Jahre)
JuS	Juristische Schulung (zit. nach Jahr und Seite)
JVollzGB	Gesetzbuch über den Justizvollzug in Baden-Württemberg (Justizvollzugsgesetzbuch)
JW	Juristische Wochenschrift (zit. nach Jahr und Seite)
JWG	Gesetz für Jugendwohlfahrt
JZ	Juristenzeitung (zit. nach Jahr und Seite)
k.A.	keine Angaben
KBZ	Kriminalitätsbelastungszahl (polizeilich registrierte Fälle pro 100.000 der Wohnbevölkerung)
KFN	Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen
KICK	Gesetz zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe (Kinder- und Jugendhilfeweiterentwicklungsgesetz KICK)
KJHG	Gesetz zur Neuregelung des Kinder- u. Jugendhilferechts (Kinder- u. Jugendhilfegesetz) – SGB VIII
KPJ	Kriminalpädagogisches Jugendprojekt
KPS	Kriminalpädagogisches Schülerprojekt
KrimJ	KrimJ (zit. nach Jahr und Seite)
KrimPäd	KrimPäd
KrimZ	Kriminologische Zentralstelle (Wiesbaden)
KV	Körperverletzung
KZfSS	Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie
LG	Landgericht
LKA	Landeskriminalamt
LT	Landtag
MaßrVollzStat	Maßregelvollzugsstatistik
max.	maximal
MinBl.	Ministerialblatt

Mio	Millionen
MIT	Mehrfach- und Intensivtäter
MPI	Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Freiburg i.Br.
MRV	Maßregelvollzug
MSchrKrim	Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform (zit. nach Jahr und Seite) 1904-1936: Monatsschrift für Kriminalpsychologie und Strafrechtsreform 1937-1944: Monatsschrift für Kriminalbiologie und Strafrechtsreform
Mte	Monate
MV	Mecklenburg-Vorpommern
m.w.N.	mit (weiteren) Nachweisen
m.W.v.	mit Wirkung vom
NAM	Neue Ambulante Maßnahmen nach dem JGG (Betreuungsweisung, soziale Trainingskurse, Täter-Opfer-Ausgleich, gemeinnützige Arbeit)
NCVS	National Crime Victimization Survey (USA)
n.F.	Neue Folge, neue Fassung
NI	Niedersachsen
NJW	Neue juristische Wochenschrift (zit. nach Jahr und Seite)
NK	Neue Kriminalpolitik (zit. nach Jahr und Seite)
NL	neue Länder (=ostdeutsche Bundesländer)
Nr.	Nummer
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht (zit. nach Jahr und Seite)
NW	Nordrhein-Westfalen
öJBI	Österreichische Juristische Blätter
OLG	Oberlandesgericht
OWiG	Ordnungswidrigkeitengesetz Reichsjugendwohlfahrtsgesetz
PAD	Personenauskunftsdatei
PfIVG	Gesetz über die Pflichtversicherung für Kraftfahrzeughalter (Pflichtversicherungsgesetz)
PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik (Jahresberichte werden nicht nach dem Jahr der Veröffentlichung, sondern nach dem Berichtsjahr zitiert)
Pkte	Punkte (z.B. %-Pkte)
PSB	Periodischer Sicherheitsbericht
RatSWD	Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten
RD	Rückfalldefinition
rd.	rund
RdErl.	Runderlass
RdJ	Recht der Jugend (zit. nach Jahr und Seite)
RdJB	Recht der Jugend und des Bildungswesens (zit. nach Jahr und Seite) (vormals Recht der Jugend)
Rdnr	Randnummer
Rec.	Recommendation
RegE	Regierungsentwurf
RiStBV	Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren
RJ	Restorative Justice
RJGG	Jugendgerichtsgesetz (vom 16.02.1923)

RJWG	Reichsgesetz für Jugendwohlfahrt (Reichsjugendwohlfahrtsgesetz)
RNR	Risk-Needs-Responsivity
RP	Rheinland-Pfalz
RStGB	Reichsstrafgesetzbuch
S.	Satz, Seite
s.	siehe
SächsABl.	Sächsisches Amtsblatt
SchlHA	Schleswig-Holsteinische Anzeigen
SGB	Sozialgesetzbuch
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SN	Sachsen
Sp.	Spalte
S/S-Bearbeiter	Schönke/Schröder, Strafgesetzbuch (Kommentar)
ST	Sachsen-Anhalt
StA	Staatsanwalt oder Staatsanwaltschaft
StA-Statistik	Staatsanwaltschaftsstatistik
StatBA	Statistisches Bundesamt
StGB	Strafgesetzbuch
STK	Sozialer Trainingskurs
StPO	Strafprozessordnung
StR	Strafrecht
StraFo	Strafverteidiger Forum (zit. nach Jahr und Seite)
Strafgerichtsstatistik	Justizgeschäftsstatistik der Strafgerichte – Statistik in Straf- und Bußgeldsachen (StP/OWi-Statistik)
StRÄndG	Strafrechtsänderungsgesetz
StrRG	Strafrechtsreformgesetz
StV	Strafverteidiger (zit. nach Jahr und Seite)
StVG	Straßenverkehrsgesetz
StVollzG	Strafvollzugsgesetz
StVerfStat	Strafverfolgungsstatistik
StVollzStat	Strafvollzugsstatistik
SZ	Schlüsselzahl der PKS
Tab.	Tabelle
TH	Thüringen
TOA	Täter-Opfer-Ausgleich
TS	Tagessatz
TV	Tatverdächtige(r)
TVBZ	Tatverdächtigenbelastungszahl (Tatverdächtige pro 100.000 der alters- und geschlechtsgleichen Wohnbevölkerung)
u.a.	und andere / unter anderem
U-Gef	Untersuchungsgefängene
U-Haft	Untersuchungshaft
UCR	Uniform Crime Report
UJ	Unsere Jugend. Zeitschrift für Jugendhilfe in Wissenschaft und Praxis (zit. nach Jahr und Seite)
UN	United Nations
UNKRK	UN-Kinderrechtskonvention

unveränd.	unverändert
unveröff.	unveröffentlichte
usw.	und so weiter
VBZ	Verurteiltenbelastungszahl (Verurteilte pro 100.000 der alters- und geschlechtsgleichen Wohnbevölkerung)
Verf.	Verfasser(n)
veröff.	veröffentlicht
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VU	Verurteilte
VwV	Verwaltungsvorschrift
WB	Wohnbevölkerung
z.B.	zum Beispiel
Zbl.	Zentralblatt für Jugendrecht und Jugendwohlfahrt (zit. nach Jahr und Seite)
ZERV	Zentrale Ermittlungsgruppe Regierungs- und Vereinigungskriminalität
ZfJ	Zentralblatt für Jugendrecht (zit. nach Jahr und Seite)
ZfS	Zeitschrift für Soziologie
ZfStrVo	Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe, vor 1975: Zeitschrift für den Strafvollzug (zit. nach Jahr und Seite)
Zif.	Ziffer
ZJJ	Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendgerichtshilfe (zit. nach Jahr und Seite) (vormals DVJJ-Journal)
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik (zit. nach Jahr und Seite)
ZStW	Zeitschrift für die Gesamte Strafrechtswissenschaft (zit. nach Jahr und Seite)
z.T.	zum Teil







# **I. Beauftragung, Ziel und Gegenstand des Gutachtens: Sekundäranalyse von empirischen Untersuchungen ab 1990 zur Anwendungspraxis, Ausgestaltung und insbesondere zum Erfolg von jugendkriminalrechtlichen Maßnahmen**

## **1. Präzisierung, Eingrenzung und Erweiterung des Gutachtauftrags**

Anfang 2003 wurde der Verf. vom BMJV beauftragt, eine „Sekundäranalyse von empirischen Untersuchungen ab 1990 zur Anwendungspraxis, Ausgestaltung und insbesondere zum Erfolg von jugendkriminalrechtlichen Maßnahmen“ zu erstellen. Ein erster Entwurf wurde 2004 fertiggestellt. Die danach erfolgte intensive Mitarbeit am Zweiten Periodischen Sicherheitsbericht der Bundesregierung<sup>3</sup> sowie die Übernahme des Vorsitzes in der vom Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD) eingesetzten Arbeitsgruppe „Optimierung des bestehenden kriminalstatistischen Systems“<sup>4</sup> als auch der nachfolgenden Arbeitsgruppe "Weiterentwicklung der Kriminal- und Strafrechtspflegestatistik" hinderte über mehrere Jahre hinweg die abschließende Fertigstellung. Die Arbeitssituation als Emeritus (2007) verzögerte weiter.

Der entscheidende Grund für die Verzögerung war aber die Entscheidung des Verfassers, den Gutachtauftrag wesentlich zu erweitern und - über die beauftragte Sekundäranalyse vorliegender empirischer Untersuchungen hinausgehend - ausführlich sowohl auf die Entwicklung der Jugendkriminalität einzugehen als auch die Sanktionierungspraxis<sup>5</sup> soweit wie möglich anhand amtlicher Daten differenziert darzustellen. Denn die Erarbeitung und später wiederholt notwendig gewordene Aktualisierung der zahlreichen Schaubilder und Tabellen nahm jeweils mehrere Monate in Anspruch. Die hierdurch bedingte Verzögerung führte dazu, dass auch andere Abschnitte des Gutachtens immer wieder überarbeitet und aktualisiert sowie neue Literatur eingearbeitet werden mussten.

Dem Auftraggeber wurden mehrere Zwischenberichte zur Verfügung gestellt. Die Ergebnisse zur Anwendungspraxis wurden ferner mit den wesentlichen Befunden in den Veröffentlichungen im Konstanzer Inventar wiedergegeben.<sup>6</sup> Die Analysen zur Wirkungsforschung wurden ebenfalls in großen Teilen und mit Zustimmung des Auftraggebers in Zwischenergebnissen veröffentlicht.<sup>7</sup>

Die Sekundäranalyse sollte sich, dem Gutachtauftrag zufolge, „nicht nur auf förmliche Sanktionen nach dem JGG erstrecken, sondern auch auf Maßnahmen im Rahmen der Diversion nach §§ 45, 47 JGG.“ Diese Thematik des Auftrags bedarf der Erläuterung. Sie bedarf ferner der Abgrenzung, um nicht uferlos zu werden.

---

3 2. PSB.

4 Vgl. RatSWD 2009.

5 In der Literatur wird zumeist der Begriff "Sanktionspraxis" verwendet. Sanktionen haben und üben keine Praxis aus. Praktisch tätig sind nur die Entscheider in Staatsanwaltschaft und Gericht, die "sanktionieren". Der Verf. verwendet deshalb den Begriff "Sanktionierungspraxis", um den Prozess der Sanktionierung und dessen Resultate zu bezeichnen; bei Zitaten wird freilich der dort jeweils verwendete Begriff zitiert.

6 Vor allem in den beiden Übersichtsbeiträgen: "Das strafrechtliche Sanktionensystem und die Sanktionierungspraxis in Deutschland 1882 - 2012" sowie "Kriminalität und Kriminalitätskontrolle in Deutschland" (<https://www.ki.uni-konstanz.de/kis/>).

7 Heinz 2007a; Heinz 2015b.

Sekundäranalyse wird, im Unterschied sowohl zur Primär- als auch zur Meta-Analyse<sup>8</sup>, häufig verstanden als neuerliche Datenanalyse einer Studie, sei es mit besseren statistischen Techniken, sei es unter neuen forschungsleitenden Fragestellungen. In diesem Sinne wird Sekundäranalyse hier nicht verstanden. Vielmehr geht es um die beschreibende Darstellung, Einordnung und Zusammenfassung der ab 1990 durchgeführten empirischen Untersuchungen.<sup>9</sup>

Gegenstand des Gutachtens sollen die "Anwendungspraxis" und die „Ausgestaltung“ jugendkriminalrechtlicher Maßnahmen sein.<sup>10</sup> Unter "Anwendungspraxis" wird die Verhängung der Rechtsfolgen verstanden, mit „Ausgestaltung“ ist die inhaltliche Ausfüllung einzelner jugendstrafrechtlicher Rechtsfolgen gemeint, etwa der „erzieherischen Maßnahmen“ (§ 45 Abs. 2 JGG) oder der „Arbeitsweisung“ (§ 10 JGG). Unter "jugendkriminalrechtlichen Maßnahmen" sollen, wie dem erläuternden Folgesatz des Gutachtauftrags zu entnehmen ist, sowohl die förmlichen Sanktionen als auch die informellen Sanktionen nach §§ 45, 47 JGG zu verstehen sein. Während für Zwecke des Gutachtens der Begriff der informellen Sanktionen durch die Bezugnahme auf §§ 45, 47 JGG geklärt ist, ist eine begriffliche Abgrenzung der „förmlichen Sanktionen“ erforderlich.<sup>11</sup> Hierunter werden in diesem Gutachten sowohl die spezifisch jugendstrafrechtlichen Rechtsfolgen der Straftat eines jungen Menschen verstanden, nämlich Erziehungsmaßregeln, Zuchtmittel und Jugendstrafe einschließlich deren Vollstreckungsmodifikationen, als auch die Maßregeln der Besserung und Sicherung (§ 7 JGG i.V.m. §§ 61 StGB) sowie schließlich die dem StGB entnommenen Reaktionsformen des JGG, also die Nebenstrafen und Nebenfolgen, die neben diesen förmlichen Sanktionen des JGG verhängt werden können (§ 8 Abs. 3 JGG). Soweit möglich und erforderlich werden auch Untersuchungen zur Vollstreckung oder zum Vollzug jugendstrafrechtlicher Sanktionen<sup>12</sup> einschließlich vollzoglicher Modellprojekte<sup>13</sup> berücksichtigt.

---

8 Bei Meta-Analysen werden die Ergebnisse (möglichst aller einschlägigen) Primärstudien unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen methodischen Anlage mit statistisch-quantitativen Methoden ausgewertet.

9 Bei dieser kritischen Sichtung der Literatur über Evaluationsstudien zu jugendkriminalrechtlichen Maßnahmen handelt es sich um Typ 2 der von Wittmann (1985, S. 404) nach Cook/Gruder (1978) differenzierten sieben Modelle von Meta-Evaluationen

10 Statt des Terminus "Jugendstrafrecht" wird auch der Terminus "Jugendkriminalrecht" verwendet. Jugendstrafrecht verengt den Blick auf die Sanktionsseite; mit Jugendkriminalrecht wird die Rechtsverletzung betont, ohne damit mögliche Rechtsfolgen bereits zu präjudizieren. Nicht berücksichtigt wird die Sanktionierung von jungen Menschen im Ordnungswidrigkeitenrecht (hierzu zuletzt Huhle 2017).

11 Vgl. ausführlich Morgenstern 2002, S. 17 ff. am Beispiel der ambulanten Sanktionen.

12 Vgl. hierzu z.B. die Beiträge in Bereswill/Höyneck 2002; Bieschke/Egg 2001; Bornhöfer 2010; Pollähne et al. 2004. Zur Situationsanalyse vgl. Dünkel 2002a; Dünkel 2003c; Dünkel/Geng 2007a; Dünkel/Geng 2007b; Neubacher 2009b; Walter, J. 2003a.

Zu einem allgemeinen Überblick über empirische Forschung im Strafvollzug vgl. Dünkel 1996b; Dünkel et al. 2010a. Zum Jugendarrestvollzug vgl. u.a. Kobes/Pohlmann 2003; Thalmann 2012. Zu den Mindeststandards zum Jugendarrestvollzug Ostendorf 2009a; zum Entwurf eines Jugendarrestvollzugsgesetzes in NW vgl. Goeckenjan 2013, zur Zahl der Fachkräfte und zur psychischen Gesundheit von Jugendarrestanten vgl. Köhler/Bauchowitz 2012; Köhler/Müller 2016.

Zu den neuen Untersuchungshaftvollzugsgesetzen der Länder vgl. Ostendorf/Drenkhahn 2017, Rdnr. 134, Anm. 106; Ostendorf 2009b; Ostendorf 2011b; Ostendorf 2011d; Schulze 2017. Zum Vollzug der Jugenduntersuchungshaft vgl. Villmow et al. 2011; Villmow et al. 2012, speziell zum Vollzug in einer Jugendarrestanstalt vgl. Sommerfeld 2011.

13 Vgl. z.B. Walter, J. 2003b.

Die strafprozessualen Beugemittel<sup>14</sup>, die Ungebühr-<sup>15</sup> und die Ordnungsstrafen<sup>16</sup> sowie die Disziplinarmaßnahmen<sup>17</sup> werden nicht berücksichtigt, da es sich um keine spezifisch jugendkriminalrechtlichen Maßnahmen handelt. Aus der Darstellung der Anwendungspraxis jugendkriminalrechtlichen Maßnahmen werden ferner ausgeklammert Untersuchungen zu den vorläufigen Anordnungen über die Erziehung nach § 71 JGG,<sup>18</sup> zum Untersuchungshaftvollzug<sup>19</sup> (eingegangen werden soll jedoch auf die Anordnung von Untersuchungshaft, weil insofern Austauschprozesse mit formellen Sanktionen stattfinden können).<sup>20</sup> Nicht eingegangen wird des Weiteren auf die möglichen ausländischerrechtlichen Konsequenzen jugendstrafrechtlicher Sanktionen<sup>21</sup> sowie zu den – über die Frage der Legalbewährung hinausgehenden - Aus- und Fernwirkungen des Freiheitsentzugs durch Jugendarrest oder Jugendstrafe in den verschiedenen Lebensbereichen der Verurteilten<sup>22</sup> oder Dritter.<sup>23</sup> Ebenfalls als nicht zur Frage der Anwendungspraxis jugendstrafrechtlicher Sanktionen gehörend werden angesehen (und bleiben deshalb unberücksichtigt) die Handhabung einzelner Verfahrensarten<sup>24</sup> oder besonderen Verfahrensformen,<sup>25</sup> Fragen der Besetzung der Jugendgerichte<sup>26</sup> oder Untersuchungen zu den Fehlerquellen im Jugendstrafprozess.<sup>27</sup>

Ebenfalls als nicht zum Gegenstand des Gutachtens gehörend werden ferner empirische Untersuchungen angesehen, die die Verfahrensbeteiligten betreffen, also insbesondere Jugendstaatsanwaltschaft und Jugendgericht.<sup>28</sup> Dasselbe gilt für die Jugend(ge-

---

14 Z.B. § 888 ZPO.

15 Z.B. § 178 GVG.

16 Z.B. die Ordnungsstrafen gegen säumige oder nicht aussagebereite Beweispersonen gem. §§ 70 Abs. 1, 77 StPO).

17 Z.B. gem. §§ 102 f. StVollzG.

18 Hierzu Smok 2009, dort auch zur geringen praktischen Bedeutung dieser Norm.

19 Vgl. zuletzt Hintz 2004; Jehle 2016a; Jung-Pätzold 2013; Schulze 2017; Zender 1998.

20 Nicht näher soll dagegen auf die vor allem von der Jugend(gerichts)hilfe angebotenen Untersuchungshaftvermeidungsmodelle bei jugendlichen und heranwachsenden Beschuldigten eingegangen werden (vgl. hierzu zuletzt Banike 2002; Bindel-Kögel/Heßler 1999; Dörlemann 2001; Dünkel 1995b; Eichenauer 2011; El Zaher et al. 2003; Geiter 1998; Heßler 2001a; Heßler 2001b; Eberitzsch 2011; Eberitzsch 2012; Kowalzyck 2002; Listemann 2002; Lösel/Pomplun 1998; Peterich 1997; Peterich 2011; Peterich/Fischer 2003; Schäfer 2002; Schroeder 2002; Schütte 2008; Villmow/Roberts 2004; Villmow et al. 2011; Villmow/Savinsky 2013a; Weber, V. 1999; Weiß 2011; Will 1999) oder Fragen der Anrechnung von Untersuchungshaft auf Jugend- oder Freiheitsstrafe (vgl. hierzu Wenzel 2004).

21 Zuletzt Zimmer 2013; Graebisch 2018b.

22 Hierzu zuletzt zum Männererwachsenenvollzug Kunz, Ch. 2003.

23 Zuletzt zur Drittwirkung des Freiheitsentzugs Müller-Dietz 2011.

24 Vgl. Tamm (2007) zum vereinfachten Verfahren, Putzke (2004) zum beschleunigten Verfahren bei Heranwachsenden, Spiess (Spiess, K. 2008, S. 86 ff.) zum Adhäsionsverfahren im Jugendstrafverfahren. Zur Kritik an Gesetzesanträgen, durch die das beschleunigte Verfahren im JGG eingeführt werden soll, vgl. Scheffler 2001.

25 Zu Absprachen bzw. Verständigung im Jugendstrafverfahren vgl. zuletzt Beier 2014; Eisenberg 2018, § 2 Rdnr. 33 ff.; Knauer 2010; Ostendorf 2016c, § 18 Rdnr. 16; Pankiewicz 2008; Schaffstein et al. 2014, Rdnr. 801 f.; Streng 2016, Rdnr. 241 f. Zur Jugendgerichtsverhandlung am „Runden Tisch“ vgl. Böhm, B., 1998.

26 Durch das Gesetz über die Besetzung der großen Straf- und Jugendkammern in der Hauptverhandlung vom 06.12.2011 (BGBl. I S. 2554) wurde die 1993 durch das Rechtspflegeentlastungsgesetz befristet geschaffene Möglichkeit der Zweier- (statt der Dreier-)Besetzung der Jugendkammern unbefristet eingeführt. Vgl. hierzu die Praxisevaluation durch Dölling/Feltes 2011a; Dölling/Feltes 2011b.

27 Vgl. Block 2005.

28 Vgl. Drews 2005; Simon 2003; Streng 2015b.

richts-)hilfe<sup>29</sup> einschließlich deren Aufgabenwahrnehmung im Übergang von Kinder- zu Jugenddelinquenz<sup>30</sup> oder bei der (geschlossenen) Unterbringung in Heimen der öffentlichen Jugendhilfe.<sup>31</sup> Dies gilt folgerichtig auch für die Evaluation der Jugendhilfe<sup>32</sup> einschließlich der Jugendgerichtshilfe,<sup>33</sup> insbesondere im Hinblick auf die Betreuungsleistungen der JGH bzw. den „sozialanwaltlichen Handlungsauftrag des SGB VIII“.<sup>34</sup> Auf die wenigen aktuellen Untersuchungen wird freilich an geeigneter Stelle hingewiesen. Nicht eingegangen wird schließlich auf die Ausgestaltung der Hauptverhandlung und deren Wahrnehmung durch die Betroffenen, also die Jugendlichen oder Heranwachsenden.<sup>35</sup>

In Konsequenz der Beschränkung des Gutachtauftrags auf empirische Untersuchungen werden Rechtsfragen der Anwendungspraxis<sup>36</sup> und der Ausgestaltung jugendkriminalrechtlicher Maßnahmen<sup>37</sup> nicht bzw. nicht in der an sich gebotenen Tiefe behandelt. Dies gilt insbesondere auch für Rechtsfragen zur Anordnungscompetenz und Kostentragung im Verhältnis von Jugendgericht und Jugendhilfe,<sup>38</sup> zur polizeilichen Jugendarbeit<sup>39</sup> oder zur Jugendgerichtshilfe im (reformierten) Jugendstrafverfahren,<sup>40</sup> zum Opferschutz und den Opferrechten im Verfahren,<sup>41</sup> zu den inzwischen Geschichte gewordenen Fragen von Verfassungsmäßigkeit oder -widrigkeit des Jugendstrafvollzugs<sup>42</sup> bzw. zu den Referententwürfen eines Jugendstrafvollzugsgesetzes oder den nunmehrigen Landesjugendstrafvollzugsgesetzen,<sup>43</sup> zur rechtlichen Ausgestaltung des Untersuchungshaftvollzugs,<sup>44</sup> zum

- 
- 29 Zuletzt Arbeitsstelle 2011; Dollinger 2012; Fendrich/Pothmann 2003; Holthusen/Hoops 2010; Münder et al. 2000; Trenzcek 2003b; Trenzcek 2018b. Eine anschauliche Übersicht über das System öffentlicher Sozialkontrolle gegenüber Jugendlichen durch das Jugendhilfe- und das Jugendstrafrecht findet sich bei Trenzcek 2018a, S. 121.
- 30 Vgl. hierzu Bindel-Kögel et al. 2003.
- 31 Vgl. hierzu zuletzt Antholz 2016; Antholz 2017; Bange 2003; El Zaher et al. 2003; Baur et al. 1998; Heßler 2001a; Heßler 2001b; Hoops/Permien 2006; Menk et al. 2013; Rütth et al. 2002; Lindenberg 2011; Lindenberg 2018.
- 32 Vgl. hierzu zuletzt Kurz-Adam et al. 2002. Grundlegend zuletzt das Praxisforschungsprojekt „Effekte erzieherischer Hilfen und ihre Hintergründe“ (Schmidt et al. 2002; Petermann 2002). Vgl. ferner die Mitteilung der Bundesregierung zur Straffälligkeit nach Entlassung aus geschlossenen Erziehungsanstalten (BT-Drs. 14/4113, S. 27).
- 33 Vgl. aus der älteren Literatur Seidel 1988; Heinz 1988a; Heinz/Hügel 1988; Hermann/Wild 1989; Hügel 1988; Laubenthal 1992; Laubenthal 1993; Momberg 1982; Weyel 1988; Wild 1989. Aus der neueren Literatur vgl. vor allem Trenzcek 2000; Trenzcek 2003a; Trenzcek 2003b m.w.N.
- 34 Vgl. Drewniak 2011, S. 399; Trenzcek 2011, S. 388.
- 35 Zuletzt Dollinger et al. 2016 m.w.N.
- 36 Vgl. z.B. Burscheidt 2000; Budelmann 2005.
- 37 Vgl. z.B. die umfassende Analyse der verfassungsrechtlichen Grenzen von Erziehungsmaßregeln und Zuchtmitteln durch Brodkorb 1998, Wedler 2011 und Kempf 2014. Vgl. ferner den Überblick von Nötzelmann (2012) über das komplexe System von Therapie- und Sanktionsmöglichkeiten bei drogenabhängigen Straftätern.
- 38 Vgl. ausführlich Körner 2004; Lobinger 2015.
- 39 Vgl. Folberth 1994; Hübner et al. 1997; Kunath 1996; Kunath 1997; Kunath 2008; Kunath 2012.
- 40 Vgl. Dölling 1996.
- 41 Hierzu z.B. Kondziela 1991. Zur Weiterentwicklung der jugendstrafprozessualen Opferorientierung vgl. Kölbel 2017.
- 42 Hierzu BVerfGE 116, 69 ff. Aus der älteren Literatur vgl. nur Albrecht, H.-J. 2003b, Bammann 2001; Binder 2002; Butz 2004; Dünkel 1999a; Mertin 2002; Sonnen 2003c; Walter, M./Neubacher 2003; Wöflfl 2000; Schneider 2010. Zu Würdigungen von BVerfGE 116, 69 ff. vgl. nur die Beiträge in Goerdeler/Walkenhorst 2007. Überblicke über die Wege zu den Jugendstrafvollzugsgesetzen der Länder finden sich u.a. bei Buckolt 2009, S. 49 ff. und bei Ostendorf 2016f.
- 43 Goerdeler 2015a; Ostendorf 2015a; Ostendorf 2016f; Ostendorf 2016b.

Beschleunigungsgebot im Jugendstrafverfahren,<sup>45</sup> zu rechtsstaatlichen Problemen, wie etwa zum sog. Verbot der Schlechterstellung Jugendlicher und Heranwachsender gegenüber Erwachsenen in vergleichbarer Verfahrenslage<sup>46</sup> bzw. der fraglichen verfahrensrechtlichen Besserstellung Erwachsener wegen der Anknüpfung an das Tatzeitalter,<sup>47</sup> zu rechtlichen Problemen im Zusammenhang mit Diversion<sup>48</sup> oder zur Zulässigkeit des Warnschussarrests im Zusammenhang mit § 27 JGG<sup>49</sup>, zum Täter-Opfer-Ausgleich<sup>50</sup> usw., oder zu einigen, in Kapitel IX nur angerissenen, aber immer wieder oder schon wieder aktuellen Reformfragen, wie Aus- und Fortbildung der Jugendstaatsanwälte und -richter. Ebenfalls nicht zum Gegenstandsbereich dieses Gutachtens gehört die seit geraumer Zeit im Blickpunkt wissenschaftlichen und praktischen Interesses stehende Frage nach der Evaluation von Kriminalprävention, und zwar im Sinne von primärer<sup>51</sup> und sekundärer Prävention.<sup>52</sup> Schließlich ist auch die vergleichende Einordnung der Befunde in den europäischen oder gar im außereuropäischen Kontext nicht Gegenstand des Gutachtens.<sup>53</sup> Ebenfalls nicht eingegangen werden soll auf das Jugendstrafrecht in der ehemaligen DDR.<sup>54</sup>

---

44 Friedrich 2004; Höflich 2010; Morgenstern 2009. Zu einem Überblick über die inzwischen in allen Bundesländern erlassenen Untersuchungshaftvollzugsgesetze bzw. die gesetzlichen Regelungen innerhalb der Gesamtderegulation der Strafvollzugsmaterie vgl. Schulze 2018.

45 Dünkel 2015a; Laue 2011; Mann 2004; Mertens 2003; Putzke 2004; Schatz 2015.

46 Hierzu umfassend Burscheidt 2000; a.A. Fahl 2003, der ein Schlechterstellungsverbot für eine rechtlich nicht begründbare "Erfindung" hält.

47 Hierzu Streng 2013 m.w.N.

48 Vgl. statt vieler Dirnaichner 1990; Dölling 1989c; Jung, H. 1989; Kraft 2004, S. 268 ff.; Mohren 1998; Untersteller 2015; Woldenberg 1993.

49 Zur Entwicklung der Diskussion um einen Warnschussarrest vgl. die Nachweise unten VI., 7.7.1.5.1

50 Schimmel 2000, S. 37 ff.

51 Um "Entgrenzungen und Vorverlagerungen des präventiven Tuns" vorzubeugen, plädiert Steffen dafür, den Begriff der Kriminalprävention eng zu verstehen. "Es sollten nur die Strategien, Maßnahmen und Projekte als kriminalpräventiv verstanden werden, die direkt oder indirekt die Verhinderung bzw. Verminderung von Kriminalität zum Ziel haben und von denen erwartet werden darf, dass sie in einem begründbaren und nachvollziehbarem Zusammenhang darauf gerichtet sind, Kriminalität zu verhindern bzw. zu vermindern - entweder auf der Basis überzeugender empirischer Belege oder an Hand von plausiblen Annahmen?" (Steffen 2017, S. 5). "Primäre" bzw. "universelle" oder "soziale" Prävention sollten deshalb nicht als Kriminalprävention bezeichnet werden.

52 Vgl. hierzu den Überblick in Landeshauptstadt Düsseldorf 2002; zuletzt Obergfell-Fuchs 2004. Die Begriffe "primär", "sekundär" und "tertiäre Prävention" werden häufig als missverständlich kritisiert, weil damit ein Vorrang verbunden sei. Stattdessen werden Begriffe wie "universelle" bzw. "soziale" (für "primäre"), "selektive" bzw. "situative" (für "sekundäre") sowie "indizierte" (für "tertiäre") Kriminalprävention vorgeschlagen (vgl. Eisner et al. 2009, S. V; Steffen 2015, S. 65 ff.). Übereinstimmung besteht hingegen in Zielen und Mitteln:

- "Universelle Prävention ist proaktiv und unterstützend. Sie soll darauf abzielen, in Familie, Kinderbetreuung, Schule, Nachbarschaft und Freizeit positive Verhaltensweisen zu unterstützen, Ressourcen zu stärken und ein respektvolles Zusammenleben zu fördern. Dabei ist darauf zu achten, dass alle Bevölkerungsgruppen erreicht werden.
- Selektive Prävention soll anstreben, auf bereits bestehende Risikofaktoren einzuwirken und durch geeignete Maßnahmen Schutzfaktoren aufzubauen. Eine grosse Herausforderung besteht darin, die betroffenen Kinder und Jugendlichen sowie deren Familien zu identifizieren und für eine Maßnahme zu motivieren.
- Indizierte Prävention setzt bei Kindern und Jugendlichen mit bereits verfestigten aggressiven Verhaltensproblemen an und ist besteht, die Wahrscheinlichkeit von weiterer Gewalt zu reduzieren" (Eisner et al. 2009, S. V).

53 Vgl. zu einer Übersicht über die Grundlinien des Jugendstrafrechts in Europa Albrecht, H.-J./Kilchling 2002; Dünkel et al. 1997; Dünkel et al. 2010b; Kilchling 2002; Kilchling 2003; Stump 2003. Zur

Ein weiterer Gegenstand der Sekundäranalyse soll schließlich der „Erfolg“ von jugendkriminalrechtlichen Maßnahmen sein. Hierunter wird deren Effektivität im Hinblick auf das mit ihnen verfolgte Ziel verstanden.<sup>55</sup> Obwohl im engeren Sinne nicht mehr zur Frage des Erfolgs gehörend, wird auch, soweit entsprechende sekundäranalytische Untersuchungen vorliegen, auf Fragen der Effizienz eingegangen.<sup>56</sup>

---

Jugendgerichtsbarkeit (Dünkel et al. 2010b; Dünkel et al. 2010e; Gensing 2014) bzw. zur Verteidigung im Jugendstrafverfahren im europäischen Vergleich (Dünkel 2015e).

54 Einen knappen Überblick gibt Kräupl 2017 m.w.N.

55 Zu den verschiedenen Erfolgs- und Zieldefinitionen vgl. Enßlin 2003, S. 51 ff.; zu Arten der Evaluation sowie zu Möglichkeiten und Problemen der Evaluationsmessung vgl. die Übersichtsbeiträge von Kury 2004; Suhling 2009a; Suhling 2009b; Suhling 2012a; Suhling 2012b.

56 Zu diesen Kriterien bei Legalbewährungsstudien vgl. Suhling 2009a; Suhling 2009b; Suhling 2012a; Suhling 2012b.



## 2. Aufbau des Gutachtens

Das Gutachten ist in neun Kapitel gegliedert.

1. Im ersten Kapitel wird der Gutachtauftrag präzisiert, werden Begrifflichkeiten definiert sowie der Forschungsgegenstand näher erläutert.
2. Im zweiten Kapitel wird der Gutachtauftrag in die kriminalpolitische Diskussion um die Reform des Jugendstrafrechts eingeordnet. Die bisherigen Reformen des Jugendstrafrechts seit Ende der 1990er Jahre und die gegensätzlichen Positionen in der Reformdiskussion der letzten Jahrzehnte werden skizziert. Kriminalpolitik ohne empirisch gesichertes Wissen ist freilich blind und beliebig. Für rationales kriminalpolitisches Handeln<sup>57</sup> ist empirisch gesichertes Wissen zu Kriminalitätslage, zu Problemen und Problemlagen der Tatverdächtigen/Verurteilten/Gefangenen, zur Anwendungspraxis und zu den Wirkungen (jugend-)strafrechtlicher Sanktionen und Maßnahmen eine notwendige (wenngleich keine hinreichende) Bedingung.
3. Im dritten Kapitel werden die Grundsätze des JGG als Sonderstrafrecht für junge Menschen erläutert, für das der Erziehungsgedanke ein Eckpfeiler ist, der die Ausgestaltung nicht nur des Rechtsfolgensystems, sondern auch des Verfahrens, der Gerichtsorganisation, der Vollstreckung und des Vollzugs bestimmt.
4. Jugendkriminalrecht ist eine Reaktion auf Jugendkriminalität. Im vierten Kapitel stehen deshalb - in Erweiterung des Gutachtauftrags - Umfang, Stand und Entwicklung der Jugendkriminalität im Mittelpunkt, und zwar als Bezugspunkt sowohl der Reformdiskussion als auch der jugendstrafrechtlichen Sanktionierungspraxis. Aussagen über Jugendkriminalität stützen sich, wenn nicht nur auf Einzelfälle, so doch zumeist nur auf die Daten der Polizeilichen Kriminalstatistik. Dabei sind Fehlinterpretationen und daraus folgende Fehlschlüsse - vorsichtig formuliert - nicht selten. Deshalb werden eingangs zunächst einige der häufigsten Fehlschlüsse dargestellt. Nach einem kurzen Überblick über Entwicklung und Struktur der polizeilich registrierten Kriminalität insgesamt, wird ausführlich auf tatverdächtige Jugendliche und Heranwachsende eingegangen. Die Kriminalitätsbelastung wird unter anderem anhand von alters-, geschlechts- und deliktsabhängigen Kriterien beleuchtet, Aussagemöglichkeiten und -grenzen hinsichtlich der Nationalität der Tatverdächtigen werden dargelegt sowie die Problematik hinsichtlich Mehrfach- und Intensivtäter beleuchtet. Im Rahmen der Erörterung der Jugendkriminalität in zeitlicher Perspektive findet auch die Konfrontation von Polizei- mit Dunkelfelddaten statt. Denn ohne Zusatzinformationen aus Dunkelfeldforschungen bleibt ungewiss, ob die kriminalstatistischen Zahlen die Entwicklung der "Kriminalitätswirklichkeit" adäquat wiedergeben.
5. Im fünften Kapitel werden die Möglichkeiten und Grenzen der empirischen Sanktionsforschung aus methodologischer Sicht erörtert. Eingegangen wird hierbei vor allem auf die Erkenntnismittel der deskriptiven Sanktionsforschung hinsichtlich der Anwendung und Ausgestaltung von Sanktionen des JGG sowie auf die Bedeutung des Strafverfahrens als eines Prozesses der Ausfilterung und Bewertungsänderung für die Analyse der Sanktionierungspraxis. In quantitativer wie qualitativer Hinsicht ist hierbei die Staatsanwaltschaft der entscheidende "Filter", weshalb eine Beschränkung nur auf die Verurteilungen zu systematisch verzerrten Ergebnissen führen würde.

---

57 Vgl. statt vieler Karpen 2008; Noll 1973; Rolinski 2009; Schulze-Fielitz 1988.

6. Im Fokus des sechsten Kapitels steht die jugendkriminalrechtliche Sanktionierungspraxis. Dargestellt und diskutiert werden die Ergebnisse der einschlägigen empirischen Untersuchungen. Die Auswahlkriterien für die Aufnahme von einschlägigen Untersuchungen in die vorliegende Sekundäranalyse werden im 1. Abschnitt dargestellt. Die vorliegenden Untersuchungen beschränken sich freilich, von Überblicksarbeiten abgesehen, auf zumeist sehr spezielle Fragestellungen, weshalb sie nur einen kleinen Ausschnitt der Sanktionierungspraxis beleuchten. Um diese Studien einordnen und bewerten zu können, war deshalb - erneut in Erweiterung des Gutachtauftrags - eine Längs- und Querschnittsanalyse der jugendstrafrechtlichen Sanktionierungspraxis anhand der Strafrechtspflegestatistiken notwendig. Eingegangen wird hierbei
- auf die Altersgrenze der strafrechtlichen Verantwortlichkeit im JGG und die Handhabung von § 3 JGG (unten VI., 2.),
  - auf die Einbeziehung der Heranwachsenden in das Jugendstrafrecht (unten VI., 3.),
  - auf die Anwendungspraxis hinsichtlich Untersuchungshaft (unten VI., 4.),
  - auf den Gebrauch von Diversion (§§ 45, 47 JGG), auf außerjustizielle und justizielle Träger sowie auf die in den letzten Jahrzehnten erprobten und evaluierten Projekte im Bereich von Diversion (unten VI., 5.),
  - auf den Täter-Opfer-Ausgleich als eine Maßnahme im Bereich sowohl von Diversion als auch der formellen Sanktion (unten VI., 6.),
  - auf die Anwendungspraxis hinsichtlich der formellen Sanktionen, wobei entsprechend dem Rechtsfolgensystem des JGG differenziert wird nach Erziehungsmaßnahmen, Zuchtmitteln und Jugendstrafe (einschließlich Jugendstrafgefangene), nach Nebenfolgen sowie Maßregeln der Besserung und Sicherung (unten VI., 7.).

Spezielle Fragestellungen im Zusammenhang mit der jugendstrafrechtlichen Sanktionierungspraxis werden in weiteren Abschnitten des sechsten Kapitels aufgegriffen und vertieft:

- Die Analyse der jugendstrafrechtlichen Sanktionierungspraxis wird vertieft durch eine Prüfung der verbreiteten These, die Praxis werde punitiver (unten VI., 8.).
- Ebenfalls in einem eigenen Abschnitt werden die Ergebnisse zur regionalen Querschnittsanalyse der Sanktionierungspraxis zusammengefasst (unten VI., 9.).
- In einem weiteren Abschnitt werden die einschlägigen Untersuchungen zu den Kriterien der Sanktionsbemessung im Jugendstrafrecht dargestellt, insbesondere zur Wahl zwischen informeller und formeller Sanktionierung, zur Art und Höhe der formellen Sanktion sowie zur Bedeutung der Ausländereigenschaft bei der Sanktionsbemessung (unten VI., 10.).
- Der Prüfung der These einer "Schlechterstellung" bei Sanktionierung nach Jugendstrafrecht bzw. der These vom Jugendstrafrecht als "Kuschelstrafrecht" dient ein Vergleich der Sanktionierungspraxis nach JGG und nach Allgemeinem Strafrecht (unten VI., 11.).
- Der näheren Prüfung der "Eskalationsthese" sowohl bei informellen als auch bei formellen Sanktionen ist ein weiterer Abschnitt gewidmet (unten VI., 12.).
- Die These, die Strafe habe nur dann die notwendige erzieherische Wirkung, wenn sie der Tat auf dem Fuß folge, setzt Kenntnis über die Verfahrensdauer voraus.

Hierauf wird in einem Abschnitt über die Spruchkörper und über die Verfahrensdauer im Jugendstrafrecht eingegangen (unten VI., 13.).

- Eine zusammenfassende Einordnung und Bewertung der jugendstrafrechtlichen Sanktionierungspraxis durch einen Vergleich mit der Sanktionierungspraxis nach Allgemeinem Strafrecht erfolgt in einem letzten Abschnitt (unten VI., 14.).
7. Im siebten Kapitel werden die Untersuchungen zum "Erfolg" von jugendkriminalrechtlichen Maßnahmen vorgestellt und erörtert. Für ein präventiv orientiertes Strafrecht, wie das deutsche Jugendstrafrecht, genügt es nicht, von einer Sanktion günstigere Effekte bloß zu erwarten oder diese zu behaupten - es muss empirisch überprüfbare und hinreichend gesicherte Anhaltspunkte dafür geben, dass ein solcher Eingriff geeignet und erforderlich (also einer weniger eingriffsintensiven Alternative in der Wirkung überlegen) ist. Sanktionen können viele (beabsichtigte, unbeabsichtigte oder gar unerwünschte) Wirkungen und Nebenfolgen haben, jugendstrafrechtlich relevant ist aber gem. § 2 Abs. 1 JGG vor allem die Verhütung erneuter Straffälligkeit (unten VII., 2). Dieser "Erfolg" ist freilich, wie dargelegt werden wird, methodisch schwierig zu messen (unten VII., 3). Die in einem eigenen Abschnitt (unten VII., 4.2) dargestellten Ergebnisse der neueren Legalbewährungsstudien geben zwar Aufschluss darüber, inwieweit Annahmen zur spezialpräventiven Wirkung von gegenwärtig verhängten Sanktionen empirisch bestätigt werden können, sie belegen aber mangels Vergleichbarkeit der unterschiedlich sanktionierten Gruppen keine Sanktionswirkung.

Die Ergebnisse der empirischen Wirkungsforschung werden dargestellt zum einen hinsichtlich der generalpräventiven Wirkung (unten VII., 4.3), zum anderen hinsichtlich der spezialpräventiven Wirkung. Nach einer knappen Übersicht über vorliegende zusammenfassende Darstellungen (unten VII., 4.4), werden empirische Untersuchungen zur spezialpräventiven Effizienz abgehandelt, und zwar

- zu informellen Sanktionen (unten VII., 4.5),
  - zum Täter-Opfer-Ausgleich (unten VII., 4.6),
  - zu formellen ambulanten Sanktionen (unten VII., 4.7),
  - zu formellen stationären Sanktionen, also zum Jugendarrestvollzug (unten VII., 4.8.1), zum Jugendstrafvollzug (unten VII., 4.8.2) sowie zum Übergangsmanagement im Jugendarrest- und Jugendstrafvollzug (unten VII., 4.8.3),
  - zu freiheitsentziehenden Maßregeln der Besserung und Sicherung (unten VII., 4.9),
  - zum Einfluss der Verfahrensdauer auf die Legalbewährung (unten VII., 4.10).
  - Ein knapper Abschnitt über Ergebnisse von Expertenbefragungen zur Wirkung jugendkriminalrechtlicher Maßnahmen beendet dieses Kapitel (unten VII., 5)
8. Das Ergebnis dieser Sekundäranalyse ist, nicht überraschend, sehr ernüchternd. Es gibt nicht nur zu wenig Wirkungsforschung, es gibt vor allem zu wenig Wirkungsforschung, die gegenwärtigen methodischen Ansprüchen von interner Validität genügt. Angesichts dieses Ergebnisses werden deshalb in einem achten Kapitel zentrale Ergebnisse vor allem der weitaus umfangreicheren US-amerikanischen Evaluationen zu Sanktionswirkungen bei jungen Straftätern referiert.
9. In einem neunten Kapitel werden schließlich einige Handlungsempfehlungen für den Auftraggeber formuliert. Im Mittelpunkt stehen hierbei drei Themenfelder:

- Eine rationale Kriminalpolitik setzt eine valide, aktuelle und hinreichend differenzierte Tatsachengrundlage sowohl hinsichtlich Kriminalität und Kriminalitätskontrolle als auch hinsichtlich der Wirkungen von Kriminalitätskontrolle voraus. An dieser Tatsachengrundlage fehlt es in unterschiedlichem Maße in vielen Bereichen.
- Die Evaluationskultur im Bereich der (jugend-)strafrechtlichen Sanktionen ist defizitär. Dennoch liegt (national wie international) genügend empirisch gesichertes Wissen vor, um zumindest Leitlinien für eine evidenzbasierte (Jugend-)Kriminalpolitik und damit für eine Fortentwicklung des Jugendstrafrechts abstecken zu können.
- Die Umsetzung dieser Erkenntnisse in die Praxis setzt spezialisiertes Wissen voraus, das weder im Rahmen der juristischen Ausbildung noch durch die Fortbildungsveranstaltungen der Richterakademie vermittelt wird. 1952 hatte Sieverts im Zusammenhang mit dem damaligen Entwurf eines Jugendgerichtsgesetzes zutreffend bemerkt, "dass alle Verbesserungen sich in der Praxis nicht auswirken werden, wenn nicht endlich seitens des Bundes und der Länder mit einer gründlichen Zusatzausbildung der in der Jugendrechtspflege beschäftigten Richter und Staatsanwälte ernst gemacht wird."<sup>58</sup> Diese Feststellung ist unverändert gültig, an der Zusatzausbildung fehlt es immer noch.

---

58 Sieverts 1952, S. 293.

### 3. Zusammenfassung

1. Gegenstand des Gutachtens ist eine Sekundäranalyse von empirischen Untersuchungen ab 1990 zur Anwendungspraxis, Ausgestaltung und insbesondere zum Erfolg von jugendkriminalrechtlichen Maßnahmen, also der formellen und der informellen Sanktionen nach §§ 45, 47 JGG. Nicht Gegenstand des Gutachtens sind dementsprechend die Handhabung einzelner Verfahrensarten bzw. -formen, empirische Untersuchungen zu den Verfahrensbeteiligten, Rechtsfragen zur Anwendungspraxis und Ausgestaltung jugendkriminalrechtlicher Maßnahmen sowie Fragen der Jugendkriminalpolitik.

2. Im Laufe der Erstellung des Gutachtens zeigte sich, dass die Befunde zur Anwendungspraxis bei einer Beschränkung auf eine Sekundäranalyse empirischer Untersuchungen nicht einorden- und bewertbar gewesen wären. Deshalb wurde der Gutachtauftrag durch den Verfasser erweitert durch eine umfassende Darstellung und Analyse von Jugendkriminalität im Hell- und im Dunkelfeld. Denn eine evidenzbasierte Kriminalpolitik benötigt eine Analyse des Problemfeldes, in das durch Interventionen eingegriffen werden soll. Ferner zeigte es sich, dass in den vorliegenden Untersuchungen zur Sanktionierungspraxis nur sehr spezielle Fragestellungen aufgegriffen worden waren. Um diese Studien einordnen und bewerten zu können, war deshalb - erneut in Erweiterung des Gutachtauftrags - eine Längs- und Querschnittsanalyse der jugendstrafrechtlichen Sanktionierungspraxis anhand der Strafrechtspflegestatistiken notwendig.

3. Das Gutachten ist in neun Kapitel gegliedert.

- Im ersten Kapitel wird der Gutachtauftrag präzisiert, werden Begrifflichkeiten definiert sowie der Forschungsgegenstand näher erläutert.
- Im zweiten Kapitel wird der Gutachtauftrag in die kriminalpolitische Diskussion um die Reform des Jugendstrafrechts eingeordnet sowie in die national wie international immer häufiger erhobene Forderung nach evidenzbasierter Kriminalpolitik.
- Im dritten Kapitel werden die Grundsätze des JGG als Sonderstrafrecht für junge Menschen erläutert, für das der Erziehungsgedanke ein Eckpfeiler ist.
- Im vierten Kapitel stehen Umfang, Stand und Entwicklung der Jugendkriminalität im Hell- und Dunkelfeld im Mittelpunkt.
- Im fünften Kapitel werden die Möglichkeiten und Grenzen der empirischen Sanktionsforschung aus methodologischer Sicht erörtert, namentlich die Konsequenzen für die Analyse der Sanktionierungspraxis, die sich aus der Einsicht ergeben, dass das Strafverfahren ein Prozess der Ausfilterung und Bewertungsänderung ist, die Polizeiliche Kriminalstatistik nur die Situation des Verdachts und diese auch noch überbewertend widerspiegelt.
- Im Fokus des sechsten Kapitels steht die jugendkriminalrechtliche Sanktionierungspraxis, angefangen von der Feststellung strafrechtlicher Verantwortlichkeit, über die Einbeziehung der Heranwachsenden in das Jugendstrafrecht, über Untersuchungshaft, Diversion und TOA bis hin zu den formellen Sanktionen einschließlich des Jugendarrest- und Jugendstrafvollzugs. Spezielle Fragestellungen im Zusammenhang mit der jugendstrafrechtlichen Sanktionierungspraxis, wie etwa Punitivität, regionale Ungleichheit, Schlechterstellung und Eskalation sowie Verfahrensdauer, werden in weiteren Abschnitten des sechsten Kapitels aufgegriffen und vertieft.
- Im siebten Kapitel werden die vorliegenden empirischen Untersuchungen zum "Erfolg" von jugendkriminalrechtlichen Maßnahmen vorgestellt und erörtert.
- Das Ergebnis dieser Sekundäranalyse ist, nicht überraschend, sehr ernüchternd. Es gibt nicht nur zu wenig Wirkungsforschung, es gibt vor allem zu wenig Wirkungsforschung, die gegenwärtigen methodischen Ansprüchen von interner Validität genügt.

Angesichts dieses Ergebnisses werden deshalb in einem achten Kapitel zentrale Ergebnisse vor allem der weitaus umfangreicheren US-amerikanischen Evaluationen zu Sanktionswirkungen bei jungen Straftätern referiert.

- In einem neunten Kapitel werden schließlich aus der Defizitanalyse des Gutachtens einige Handlungsempfehlungen für den Auftraggeber formuliert.

## II. Einordnung des Gutachtauftrags in die kriminalpolitische Diskussion um die Reform des Jugendstrafrechts und in die Forderungen nach evidenzbasierter Kriminalpolitik

### 1. Bisherige Reformen des Jugendstrafrechts und Reformvorschläge

Das am 01.10.1953 in Kraft getretene Jugendgerichtsgesetz<sup>59</sup> sollte nach Auffassung des damaligen Rechtsausschusses „für absehbare Zeit ausreichen ..., um das Strafrecht der Jugendlichen und Heranwachsenden entsprechend den Erkenntnissen der modernen Wissenschaft sachgemäß zu handhaben“.<sup>60</sup> Diese Annahme erwies sich indes schon bald als unzutreffend.<sup>61</sup> Denn bereits Ende der 1960er Jahre setzte eine lebhafte Reformdiskussion ein, namentlich mit dem Ziel, den Dualismus von Jugendhilfe und Jugendstrafrecht durch ein „erweitertes Jugendhilferecht“ oder ein „Jugendkonfliktrecht“ zu überwinden. Die im Anschluss an das Grundsatzreferat von K. Peters<sup>62</sup> auf dem Jugendgerichtstag in Münster 1965 und an die Vorschläge der Jugendrechtskommission der Arbeiterwohlfahrt für ein „erweitertes Jugendhilferecht“<sup>63</sup> erarbeiteten Gesetzesvorschläge<sup>64</sup> zeigten die theoretischen Schwierigkeiten dieser Konzeption auf<sup>65</sup> und belegten, dass es an dem für die praktisch-politische Verwirklichung notwendigen Maß an Konsens fehlte. Aufgegriffen und in den erweiterten Rahmen eines "Kinder- und Jugendgesetzbuches" gestellt wurde diese Diskussion in den Empfehlungen der Sachverständigenkommission für den 14.<sup>66</sup> und den 15. Kinder- und Jugendbericht.<sup>67</sup>

---

59 BGBl. I S. 751.

60 Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Rechtswesen und Verfassungsrecht (23. Ausschuss) über den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Reichsjugendgerichtsgesetzes (BT-Drs., 1. Wahlperiode, Nr. 4437, S. 1).

61 Zusammenfassend zur Entwicklung des Jugendstrafrechts vgl. Kraft 2004; Stolp 2015.

62 Peters 1966.

63 Vgl. Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e.V. 1970.

64 Vgl. Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit (Hrsg.): Diskussionsentwurf eines Jugendhilfegesetzes, Bonn 1973; Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit (Hrsg.): Referentenentwurf eines Gesetzes für Jugendhilfe, Bonn 1974, 3. Aufl., 1978; Bundesregierung: Entwurf eines Sozialgesetzbuches (SGB) - Jugendhilfe (BT-Drs. 8/2571) vom 14.02.1979; Bundesrat: Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Jugendhilfe (BT-Drs. 8/3108) vom 10.08.1979; Bundesminister der Justiz: Arbeitsentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Jugendgerichtsgesetzes, Stand: 30.08.1982; Bundesminister der Justiz: Referentenentwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Jugendgerichtsgesetzes (1. JGGÄndG), Stand: 18.11.1983; Bundesregierung: Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Jugendwohlfahrtsgesetzes vom 29.08.1984; Bundesminister der Justiz: Referentenentwurf: Erstes Gesetz zur Änderung des Jugendgerichtsgesetzes (1. JGGÄndG), Stand: Juli 1987.

65 Zu den Entwürfen vgl. nur Bindzus 2001; Busch 1974; Eisenberg 1984; Kaiser 1975; Müller-Dietz 1973 Müller-Dietz 1975; Müller-Dietz 1986; Schaffstein 1971; Schaffstein 1973; Stolp 2015, S. 164 ff.; Thiesmeyer 1972; Thiesmeyer 1978; Walter, M. 1974; Walter, M. 1975; Wiesner 1991; Wiesner 1992.

66 "In einem solchen Kinder- und Jugendgesetzbuch sollten deshalb zunächst diejenigen Gesetze zusammengeführt werden, die »nahe beieinanderliegen«, also das SGB VIII, das Adoptionsvermittlungsgesetz, das Unterhaltsvorschussgesetz, das Gesetz zur Kooperation und Information im Kinderschutz, das Jugendschutzgesetz und das Jugendfreiwilligendienstgesetz. In einem zweiten Schritt könnten das Bundesausbildungsförderungsgesetz und das Berufsbildungsgesetz, in einem dritten das Jugendgerichtsgesetz folgen, in weiteren Schritten möglicherweise weitere Gesetze in Bundeskompetenz bzw. Teile von solchen" (BT-Drs. 17/12200, S. 380).

67 BT-Drs. 18/11050, S. 19, 103.

Da die seit 1973 vorgelegten Entwürfe zur Änderung des JGG<sup>68</sup> zunächst noch nicht einmal den Status eines Regierungsentwurfs erreichten, eine „Reform von oben“ also ausblieb,<sup>69</sup> übernahm die Praxis die Initiative zur Fortentwicklung des Jugendstrafrechts im Rahmen einer „Reform von unten“.<sup>70</sup> Neue Ambulante Maßnahmen (Täter-Opfer-Ausgleich, Betreuungsweisung, sozialer Trainingskurs, Arbeitsweisung) wurden erprobt,<sup>71</sup> Untersuchungshaftvermeidungsmodelle wurden entwickelt; das Konzept der Diversion, d.h. der „Umlenkung“ des Straftäters um das förmliche Strafverfahren bzw. um die Verurteilung, wurde in stetig steigendem Maße evaluiert und umgesetzt. Die Normen des JGG waren für diese Reform flexibel genug.

Ihren vorläufigen Abschluss fanden die Praxisreformen im Ersten Gesetz zur Änderung des Jugendgerichtsgesetzes (1. JGGÄndG) vom 30.08.1990<sup>72</sup> und im Gesetz zur Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechts (Kinder- und Jugendhilfegesetz - KJHG) vom 26.06.1990.<sup>73</sup>

Die jugendkriminologischen Einsichten, die dieser Reform des JGG zugrunde lagen, wurden in der Begründung zum Regierungsentwurf prägnant formuliert:

- „Neuere kriminologische Forschungen haben erwiesen, dass Kriminalität im Jugendalter meist nicht Indiz für ein erzieherisches Defizit ist, sondern überwiegend als entwicklungsbedingte Auffälligkeit mit dem Eintritt in das Erwachsenenalter abklingt und sich nicht wiederholt. Eine förmliche Verurteilung Jugendlicher ist daher in weitaus weniger Fällen geboten, als es der Gesetzgeber von 1953 noch für erforderlich erachtete.“

---

68 Vgl. Gebauer 2010, S. 192 ff., zum Arbeitsentwurf (1982), zu den Referentenentwürfen (1983, 1987).

69 Bis zum ersten Reformgesetz, dem 1. JGG-Änderungsgesetz von 1990, wurde das JGG zwar mehrfach geändert; überwiegend handelte es sich aber um Anpassungen, die durch Änderungen in anderen Gesetzen veranlasst worden waren. Hervorzuheben sind vor allem: das Einführungsgesetz zum Wehrstrafgesetz (EGWStG) vom 30.03.1957 (BGBl. I S. 306), das Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes vom 11.08.1961 (BGBl. I S. 1193), das Erste Gesetz zur Reform des Strafrechts (1. StrRG) vom 25.06.1969 (BGBl. I S. 645), das Einführungsgesetz zum StGB (EGStGB) vom 02.03.1974 (BGBl. I S. 469) und das Gesetz zur Neuregelung des Volljährigkeitsalters vom 31.07.1974 (BGBl. I S. 1713).

70 Vgl. hierzu statt vieler: Bundesarbeitsgemeinschaft für ambulante Maßnahmen nach dem Jugendrecht 1983; Bundesarbeitsgemeinschaft für ambulante Maßnahmen nach dem Jugendrecht 1986; Bundesministerium der Justiz 1989b. Zusammenfassend und m.w.N. Dünkel et al. 1998, S. 4 ff.; Heinz 1989c.

71 Zu einem knappen Überblick über die Entwicklung der neuen ambulanten Maßnahmen vgl. Riechert-Rother 2008, S. 120 ff.

72 BGBl. I S. 1853. Zum Weg bis zum 1. JGGÄndG 1990 vgl. Gebauer 2010, S. 192 ff.; Stolp 2015, S. 169 ff., die hierzu Unterlagen aus dem Bundesarchiv ausgewertet hat. Zum 1. JGGÄndG vgl. Böhm, A. 1991; Böttcher/Weber 1990; Heinz 1991a; Jung, H. 1992; Kiehl 1993; Lakies 1991; Trenczek 1990; Trenczek/Wimmer 1990; Viehmann 1991.

73 BGBl. I S. 1166. Im Beitrittsgebiet trat das KJHG - mit Ausnahme der Vorschriften über die Amtspflegschaft - bereits am 03.10.1990 in Kraft. Unter anderem sollte durch die Neuregelung von § 4 Abs. 4 JWG durch § 52 KJHG die stärkere Einbindung der Aufgaben der Jugendgerichtshilfe in den Verantwortungsbereich des Jugendamtes betont werden. Nach Auffassung des Gesetzgebers hat die „systematische Zuordnung zum Jugendgerichtsgesetz ... den Eindruck verstärkt, die Jugendgerichtshilfe sei - wie etwa die Bewährungshilfe - an Weisungen der Staatsanwaltschaft oder des Gerichts gebunden. Ihre Einbindung in das Jugendamt und in die kommunale Selbstverwaltung ist dabei nicht immer ausreichend zur Kenntnis genommen worden. Der Durchgriff auf die Institution »Jugendgerichtshilfe«, die je nach den örtlichen Gegebenheiten als Spezialdienst des Jugendamts oder auch im Rahmen des allgemeinen Sozialdienstes wahrgenommen wird, hat überdies die Vorstellung gestärkt, diese Institution habe eigenständige, von den sonstigen Abteilungen des Jugendamts losgelöste Befugnisse“ (BT-Drs. 11/5948, S. 89).



- Untersuchungen zu der Frage, inwieweit der Verzicht auf eine formelle Sanktion zugunsten einer informellen Erledigung kriminalpolitisch von Bedeutung ist, haben - jedenfalls für den Bereich der leichten und mittleren Jugenddelinquenz - zu der Erkenntnis geführt, dass informellen Erledigungen als kostengünstigeren, schnelleren und humaneren Möglichkeiten der Bewältigung von Jugenddelinquenz auch kriminalpolitisch im Hinblick auf Prävention und Rückfallvermeidung höhere Effizienz zukommt.
- Es hat sich weiterhin gezeigt, dass die in der Praxis vielfältig erprobten neuen ambulanten Maßnahmen (Betreuungsweisung, sozialer Trainingskurs, Täter-Opfer-Ausgleich) die traditionellen Sanktionen (Geldbuße, Jugendarrest, Jugendstrafe) weitgehend ersetzen können, ohne dass sich damit die Rückfallgefahr erhöht.
- Schließlich ist seit langem bekannt, dass die stationären Sanktionen des Jugendstrafrechts (Jugendarrest und Jugendstrafe) sowie die Untersuchungshaft schädliche Nebenwirkungen für die jugendliche Entwicklung haben können.<sup>74</sup>

Das 1. JGGÄndG beschränkte sich im Wesentlichen darauf, die „JGG-Reform durch die Praxis“ zu stabilisieren, zu ihrer Vereinheitlichung sowie zum Abbau einiger offenkundiger Defizite beizutragen. Gestützt auf jugendkriminologische Erkenntnisse und praktisch erprobte Modelle wurden u.a. der Vorrang informeller Erledigungsmöglichkeiten (§§ 45, 47 JGG) sowie erzieherisch konzipierter, ambulanter Rechtsfolgen bekräftigt und ausgebaut. Dass das 1. JGGÄndG nur ein erster Schritt sein sollte und dass weiterer Reformbedarf bestand, war damals allseits anerkannt. Im Zusammenhang mit der Annahme des 1. JGGÄndG wurde deshalb im Deutschen Bundestag folgender Entschließungsantrag des Rechtsausschusses<sup>75</sup> einstimmig<sup>76</sup> angenommen:

- „Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, bis zum 1. Oktober 1992 den Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Jugendgerichtsgesetzes vorzulegen, der den weiteren Reformbedarf aufgreift und Lösungsvorschläge insbesondere zu folgenden Problembereichen enthält:
- die strafrechtliche Behandlung Heranwachsender,
- das Verhältnis zwischen Erziehungsmaßregeln und Zuchtmitteln,
- die Voraussetzungen für die Verhängung von Jugendstrafe,
- die vermehrte Mitwirkung von Verteidigern im Jugendstrafverfahren,
- die Gefahr der Überbetreuung Jugendlicher (Erziehungsgedanke/Grundsatz der Verhältnismäßigkeit),
- Straftaxendenken und Aufschaukelungstendenzen in der Sanktionspraxis der Jugendgerichtsbarkeit,
- die Stellung und die Aufgaben der Jugendgerichtshilfe im Jugendstrafverfahren,
- das Ermittlungs- und das Rechtsmittelverfahren,

---

74 Entwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Jugendgerichtsgesetzes (1. JGGÄndG) vom 27.11.1989 (BT-Drs. 11/5829), S. 1.

75 BT-Drs. 11/7421 vom 19.06.1990, S. 4, Buchstabe c.

76 Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 11/216 vom 20.06.1990, S. 17091.

- die Aus- und Fortbildung von Richtern, Staatsanwälten und Rechtsanwälten in Bezug auf jugendstrafrechtliche Besonderheiten,
- die verstärkt notwendige Berücksichtigung von Belangen junger Mädchen und Frauen in der Anordnung und Durchführung jugendrichterlicher Sanktionen,
- Aufwertung des Täter-Opfer-Ausgleichs.“

Dieser zweite, umfassende Reformschritt unterblieb bis jetzt, weil „die Einmütigkeit verloren ging,“<sup>77</sup> ja sogar „der kontraproduktive Anstoß für eine Restauration eines repressiven Jugendstrafrechts gegeben worden wäre.“<sup>78</sup> Der Meinungsumschwung beruhte vor allem auf einem in zunehmendem Maße alles überlagernde Sicherheitsdenken,<sup>79</sup> das im strafrechtlichen Bereich noch unterstützt wurde durch eine immer stärkere Berücksichtigung von Opferinteressen und –belangen.

In seiner Analyse von Debatten zu Jugendkriminalität in sechs deutschen Parlamenten (Bundestag, Bundesrat, Bayern, Hamburg, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein) in den Jahren 1970 bis 2012 bezüglich der Frage, wie Jugendkriminalität thematisiert wurde, beobachtete Dollinger einen Mitte der 1990er Jahre einsetzenden Transformationsprozess. Bis Mitte der 1990er Jahre wurde vor allem auf die sozialen Ursachen der Devianz hingewiesen, punitiven Wünschen wurde entgegengetreten, weil sie das Devianzproblem eher verschärfe. In der Folgezeit wurde aber "seltener von Täterinnen als Opfern des Sozialen, sondern verstärkt als Sicherheitsproblem gesprochen ... Sukzessive deutlicher traten nun Opfer in den Mittelpunkt der Debatte, die durch vergleichsweise rigide Maßnahmen zu schützen sein sollten. Punitiv Einstellungen der Bevölkerung waren kaum noch ein Problem, gegen das politisch angegangen werden musste und das die Lage nur verschlechterte, sondern sie waren in sich legitim und politisch durch korrespondierende Entscheidungen ernst zu nehmen."<sup>80</sup> Über die Gründe für diesen Wandel in der kriminalpolitischen Debatte lässt sich freilich nur spekulieren - empirische Erkenntnisse können es jedenfalls nicht gewesen sein. Im Ergebnis hat sich jedenfalls die "Rolle der Kriminalpolitik ... verändert. Sie hat sich einerseits zunehmend politisiert und öffentlich gemacht; sie entfernt sich andererseits von einem Umgang mit Kriminalität und Straftätern, der einst fast ausschließlich Experten und den von ihnen entworfenen Konzepten der Rehabilitation und betont rechtsstaatlich ausgeformten Verfahren der Ermittlung, Aburteilung und Vollstreckung anvertraut waren. Die Kriminalpolitik ist expressiver, emotionaler und direkter geworden, sie dient heute als Instrument der Herstellung von Sicherheit und Sicherheitsgefühlen, mit der Folge im Übrigen, dass der Zusammenhang zwischen Wissenschaft und Politik schwächer wird. Denn der Bedarf an wissenschaftlich gesicherten Aussagen zu Kriminalität und Straftäter wird mit Verlagerungen hin zu einer expressiven Kriminalpolitik geringer. Die Kriminalpolitik greift in diesem Prozess stärker auf Alltagstheorien und common sense-Konzepte zurück."<sup>81</sup>

Lampe weist freilich in seiner Analyse von parlamentarischen Debatten zutreffend darauf hin, dass es auch in den 1970er und 1980er Jahren in den parlamentarischen Debatten

---

77 Kreuzer 2002, S. 2345; Brehm 2009, S. 71.

78 Ostendorf 2002, S. 436.

79 Vgl. Haverkamp/Arnold 2015, S. 1 ff.

80 Dollinger 2018b, S. 216. Vgl. ferner Dollinger et al. 2015 zu den kriminalpolitischen Kampagnen von Alt-Bundeskanzler Schröder 1998, Roland Schill (HH) 2000/2001 und Roland Koch (HE) 2007/2008.

81 Albrecht, H.-J. 2002a, S. D 19 f.

„durchaus repressive Politiken gab und seinerzeit ebenso Diskurslinien und Diskurspositionen bestanden, die spätere punitive Diskurse zumindest erleichtert haben.“<sup>82</sup> Das „goldene Zeitalter des Jugendstrafrechts“ ist differenziert zu bewerten.

Unter dieser geänderten Perspektive bekamen sowohl spektakuläre Einzelfälle als auch allgemeine Entwicklungen der Jugendkriminalität besonderes Gewicht. Zu diesen spektakulären, auch im Ausland viel beachteten Einzelfällen zählen die fremdenfeindlichen Anschläge in Eberswalde (1990), in Hoyerswerda (1991), in Hünxe (1991), in Rostock-Lichtenhagen (1992), in Mölln (1992), in Solingen (1993), die Magdeburger Himmelfahrtskrawalle (1994) und die Hetzjagd in Guben (1999), die Amokläufe junger Menschen in Bad Reichenhall (1999), in Erfurt (2002), in Emsdetten (2006), in Sankt Augustin (2009), in Winnenden (2009), in Ansbach (2009) und in München (2016), ferner der brutale Überfall auf einen Rentner im Münchner U-Bahnhof Arabellapark (2007) sowie die Tötung von Dominik Brunner im S-Bahnhof München-Solln (2009).

Neben noch weiteren Einzelfällen, namentlich Kindestötungen aus sexuellen Motiven, die sich durch ständige Wiederholung in den Medien mit Namen in das Gedächtnis eingebrannt haben, war es freilich vor allem der Anstieg der polizeilich registrierten Gewaltkriminalität junger Menschen seit der zweiten Hälfte der 1980er Jahre, der den Medien wie der Politik vielfach Anlass gab für dramatisierende Verallgemeinerungen der Jugendkriminalität. Schlagzeilen aus den ersten Jahren dieses Jahrhunderts, die aus dem Internet-Nachrichtendienst der WELT und des SPIEGEL stammen, dürften nicht allzu sehr abweichen von den Inhalten der Berichterstattung in der Mehrzahl der anderen Presseorgane: „Aggressiv, respektlos, ignorant“<sup>83</sup>; „Straftäter werden immer jünger“<sup>84</sup>, „jeder vierte Täter ist ein Jugendlicher - bei Raubdelikten sogar mehr als die Hälfte unter 21 Jahren“<sup>85</sup>, „hunderttausende Schüler sind gewalttätig“<sup>86</sup>, „15-Jährige zündeten schlafenden Mitschüler an“<sup>87</sup>, „Gewalt unter Jugendlichen: Schüler-Martyrium vor laufender Kamera“<sup>88</sup>, „Gewalt an Schulen: Prügeln, bis der Arzt kommt“<sup>89</sup>, „Eskalation der Gewalt - Kinder rauben Kinder aus, Teenies töten Teenies - die kleinen Gewalttäter lösen Entsetzen aus“<sup>90</sup>, „immer mehr Mädchen-Gangs treiben auf Deutschlands Straßen ihr Unwesen - die

---

82 Lampe 2016, 112. „Zum einen bestanden ... Strafforderungen gegen jugendliche Teilgruppen weiterhin fort. Mit Verweisen auf statistische Sonder- und Extremfälle massiver Jugendgewalt mit unterstellter gesellschaftsbedrohender Wirkung waren beispielsweise die Unionsparteien nicht bereit, repressive und aus wissenschaftlicher Perspektive zumeist als schädlich und wirkungslos beschriebene Maßnahmen, wie die Untersuchungshaft für unter 16-Jährige, aufzugeben oder abzuschaffen. Repressivorientierte Forderungen ließen sich – in diesen Fällen auch zumeist geteilt von SPD und FDP – in Debatten über jugendliche Drogenkonsumentinnen und -konsumenten finden. Die Sicherung von Strafverfahren, die Erhöhung der Therapiebereitschaft oder auch der Schutz für die zu inhaftierenden Jugendlichen selbst, wurden in diesen Fällen zur argumentativen Grundlage der Aufrechterhaltung exkludierender Sanktionsformen. ... Zum anderen enthielten aber auch die eigentlichen Liberalisierungsdiskurse selbst Elemente, die später für punitive Argumentationen nutzbar gemacht werden konnten. So wurde vermeintlich interventionsbedürftige Jugendkriminalität – trotz vorhandener Verweise auf ihre Normalität – konsequent in der Unterschicht bzw. in Familien in Armut verortet“ (Lampe 2016, S. 112 f.).

83 Die Welt, 31.03.2006, <http://www.welt.de/data/2006/03/31/867703.html>.

84 Die Welt, 24.10.2003, <http://www.welt.de/data/2003/10/24/187172.html>.

85 Die Welt, 08.03.2006, <http://www.welt.de/data/2006/03/08/856763.html>.

86 Die Welt, 15.02.2005, <http://www.welt.de/data/2005/02/15/463850.html>.

87 Spiegel online vom 12.08.2005, <http://www.spiegel.de/unispiegel/schule/0,1518,369345,00.html>.

88 Spiegel online vom 08.07.2005, <http://www.spiegel.de/unispiegel/studium/0,1518,364391,00.html>.

89 Spiegel online vom 28.03.2005, <http://www.spiegel.de/unispiegel/schule/0,1518,347930,00.html>.

90 Spiegel online vom 24.05.2004, <http://www.spiegel.de/dossiers/gesellschaft/0,1518,285346,00.html>.

Täterinnen gehen mitunter brutaler vor als ihre männlichen Kollegen<sup>91</sup>, „alarmierende Entwicklung: Mädchenkriminalität steigt weiter an“<sup>92</sup>. Aktuelle Meldungen unterscheiden sich hiervon nicht, wenn getitelt wird: „Die kleinen Monster“,<sup>93</sup> „Kiffen, Klauen, Zustecken“<sup>94</sup>, „alltägliche Gewalt“<sup>95</sup>, „Junge Männer: Die gefährlichste Spezies der Welt“<sup>96</sup>, „Mordswut - Die unheimliche Eskalation der Jugendgewalt“.<sup>97</sup> Wer als Erwachsener sich aufgrund dieser Titel und Berichte über die heutige Jugend empört, erinnert sich möglicherweise nicht daran, dass in seiner eigenen Jugendzeit die Schlagzeilen ähnlich lauteten: „Jung, gefühllos, brutal“, „Mehr Kinder kommen auf die schiefe Bahn“, „Bonn alarmiert: Warum stehlen so viele Kinder?“, „Immer mehr Jugendliche werden straffällig“.<sup>98</sup> Vor 60 Jahren schließlich wurden „randalierende Jugend“<sup>99</sup> und „Rowdytum und Vandalismus“<sup>100</sup> thematisiert.

Diese medialen Zuspitzungen sind nicht folgenlos sowohl hinsichtlich der Wahrnehmung und Bewertung der Jugendkriminalität als soziales Problem als auch hinsichtlich des Einflusses auf Kriminalpolitik:

- „Zum dramatischen Thema wird »Jugendkriminalität« erst durch seine als authentisch wahrgenommene Aufbereitung in den Medien. Die Medien sind gleichsam die Brille, mit deren Brennweite das Phänomen wahrgenommen wird ... tolerantere und bedächtigere Stimmen ... verhallen im medial-politischen Diskurs fast ungehört. ... So ist Jugendkriminalität an der Schnittstelle zwischen einflusssschwacher Fachkompetenz und inkompetenter öffentlicher Definitionsmacht angesiedelt.“<sup>101</sup>
- "Die praktische Kriminalpolitik hat, wie jede Sparte der Politik, ihre Tätigkeit öffentlich zu rechtfertigen. Sie handelt nicht einfach, sondern ist darauf angewiesen, ihr Handeln zu kommunizieren, es verständlich zu interpretieren und um öffentliche Zustimmung dafür zu werben. Bei dieser Kommunikation mit der Öffentlichkeit sind die Massenmedien dazwischengeschaltet Diese sind keine bloßen Verstärker amtlicher Verlautbarungen, sondern präsentieren ihre Themen als mediale Ereignisse in einer für ein möglichst breites Publikum verständlichen Weise. Die Eigenart des Kriminalitätsthemas, jeden emotional anzusprechen und zugleich seinen individuellen Wahrnehmungshorizont zu übersteigen, legt eine vereinfachende und zuspitzende Präsentation von Problemen und Lösungen nahe. Die praktische Kriminalpolitik muss sich mit dieser medialen Vereinfachung und Zuspitzung ihres Tätigkeitsbereichs arrangieren. Die Probleme, deren sie sich annimmt, sind durch mediale Aufbereitungen gesellschaftlicher Problemwahrnehmungen definiert. Der kriminalpolitische Handlungsbedarf

---

91 Spiegel online vom 16.06.2003, <http://www.spiegel.de/spiegel/0,1518,253941,00.html>.

92 Die Welt, 09.03.2006, <http://www.welt.de/data/2006/03/09/857026.html>.

93 Spiegel 15/1996 vom 06.04.1998.

94 Focus vom 14.03.2012 ([http://www.focus.de/kultur/kino\\_tv/kiffen-klauen-zustecken-tv-reportage-ueber-jugendgewalt\\_aid\\_724056.html](http://www.focus.de/kultur/kino_tv/kiffen-klauen-zustecken-tv-reportage-ueber-jugendgewalt_aid_724056.html))

95 Stern vom 20.01.2008: „Sie schlagen oft aus purer Langeweile. Sie prügeln und treten nach. Und den meisten fehlt jedes Mitgefühl für ihre Opfer. Die ganz normale Jugendkriminalität“ (<http://www.stern.de/panorama/3-jugendkriminalitaet-steckbriefe-alltaeglicher-gewalt-607883.html>)

96 Spiegel 2/2008 vom 07.01.2008.

97 Spiegel 18/2011 vom 02.05.2011.

98 Süddeutsche Zeitung und Münchener Abendzeitung des Jahres 1979, zitiert nach Albrecht/Lamnek 1979, S. 11 f.

99 Kaiser 1959.

100 Kaiser 1962.

101 Kunz, K.-L. 2013, S. 361 f. Die Reihenfolge der zitierten Sätze ist umgestellt.

und der Zeitdruck sind durch Vorstellungen geprägt, die sich aus einer medial beeinflussten Meinungsbildung ergeben. Die Akzeptanz kriminalpolitischer Interventionen wird maßgeblich durch die mediale Berichterstattung darüber bestimmt. Die Agenda der praktischen Kriminalpolitik wird also in der »Mediengesellschaft« durch gesellschaftliche Erwartungen vorgegeben, deren Bildung und Formulierung über die Massenmedien erfolgt."<sup>102</sup>

Im politischen Tagesgeschäft ist vor allem bei medienrelevanten Straftaten der Ruf nach schärferen Strafgesetzen auch bei führenden Politikern die Regel. Bekannt ist der Satz von Alt-Bundeskanzler Schröder „Wegschließen, und zwar für immer!"<sup>103</sup> Denn „mit nichts anderem lassen sich Handlungsfähigkeit und scheinbar wirksame Problemlösung so drastisch demonstrieren und durch die Massenmedien vermitteln wie durch eine Verschärfung des Strafrechts, sei es über die Neukriminalisierung, die Erhöhung von Mindest- oder Höchststrafandrohungen oder die unbestimmte und ggfs. lebenslange Verwahrung."<sup>104</sup>

Dieses Sicherheitsdenken steht im Zusammenhang mit der von den USA auf Europa ausstrahlenden neoklassizistischen Strömungen in der Kriminalpolitik, die härtere Strafsanktionen für junge Straffällige („get tough“) fordert. Die Umsetzung dieser Strömungen in den USA hat Garland prägnant skizziert: „Härtere Strafen und eine häufigere Verhängung von Haftstrafen; »three Strikes« und zwingend vorgeschriebene Mindeststrafen; »truth in sentencing« und weniger Entlassungen auf Bewährung; verschärfte Haftbedingungen und »strengere Gefängnisse« (austere prisons); Vergeltung in der Jugendgerichtsbarkeit und Inhaftierung von Kindern; das Wiederaufleben von Sträflingskolonnen und körperlicher Züchtigung; boot camps und Hochsicherheitsgefängnisse (supermax prisons); eine Vielfachung der Delikte, auf welche die Todesstrafe steht, und der Hinrichtungen; community notification laws und Pädophilenregister; eine Politik der »Null Toleranz« und Verordnungen gegen »antisoziales Verhalten«."<sup>105</sup> In den USA scheint inzwischen ein Umdenken stattzufinden,<sup>106</sup> was aber in der deutschen Kriminalpolitik noch nicht richtig angekommen zu sein scheint.

Dieses Sicherheitsdenken hat eine Fortentwicklung des Jugendstrafrechts auf der durch

---

102 Kunz, K.-L. 2011, § 23 Rdnr. 4. Weitgehend ähnlich Kunz/Singelstein 2016, § 24 Rdnr. 57 f.

103 „Was die Behandlung von Sexualstraftätern betrifft, komme ich mehr und mehr zu der Auffassung, dass erwachsene Männer, die sich an kleinen Mädchen vergehen, nicht therapierbar sind. Deswegen kann es nur eine Lösung geben: wegschließen – und zwar für immer“ (Alt-Bundeskanzler G. Schröder, Interview, Bild am Sonntag vom 08.07.2001).

104 Albrecht, H.-J. 1999, S. 870; Albrecht, H.-J. 2006, S. 198. Ebenso Streng 1999, S. 857. Differenzierend spricht Branahl 2012, S. 163, von einem „Geflecht gegenseitiger Abhängigkeiten, in dem sich eine Dominante nur schwer bestimmen lässt. Sicher sagen lässt sich jedoch, dass die Berichterstattung der Medien über Fragen der Kriminalpolitik durch die von Vertretern des politischen Systems bestimmte Agenda ebenso beeinflusst wird wie umgekehrt.“

105 Garland 2008, S. 261.

106 Zu den gegensätzlichen, sich ablösenden Bewegungen der amerikanischen Jugendkriminalpolitik vgl. statt vieler Feld/Bishop 2011. Die "getting tough" Bewegung gilt in den USA inzwischen als überwunden durch eine Bewegung, die erkennt, dass Jugendliche und Heranwachsende Besonderheiten aufweisen, die sie von Erwachsenen unterscheiden und auf die auch rechtliche Regelungen berücksichtigen müssen. "The research findings reinforce the historic recognition that youths' legal competence and criminal responsibility are less than those of adults and support the rationale for a separate juvenile justice system .... After two decades of punitive, get-tough policies, it is appropriate to re-examine the implications of research on competence and culpability for sentencing youths and protecting their procedural rights" (Feld/Bishop 2011, S. 650).

das 1. JGGÄndG vorgezeichneten Linie verhindert.<sup>107</sup> Manche Beobachter sehen den Einfluss dieses Sicherheitsdenken auch in der Sanktionierungspraxis: „Während die ursprüngliche Reform stationäre Sanktionen, besonders den überbordenden Arrest, zurückzudrängen und durch Neue Ambulante Maßnahmen zu ersetzen suchte, kann es heute, so scheint es fast, mit den Inhaftierungen nicht schnell genug gehen. Vornehmlich aus demografischen Gründen gehen zwar die Belegungszahlen im Jugendstrafvollzug zurück, dafür steigt jedoch die Zahl der Jugendarreste an. Praktiker berichten aus einzelnen Bundesländern, dass gegen jugendliche »Schulschwänzer« ungeachtet des Alters und ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit ein Bußgeld verhängt werde, welches in vielen Fällen, durchaus sehenden Auges in Kauf genommen, zur Anordnung von Beugearrest führe. ... Dass erprobte »Neue Ambulante Maßnahmen« unter den Verdacht einer falschen Milde (»Kuschelpädagogik« geraten sind und Einsperrung als probates Mittel angesehen wird, sagt wenig aus über die Sanktionen, aber viel über den Charakter der Diskussion. Diese hat sich vom empirischen Wissen der Kriminologie entfernt und ist ins Ideologische abgerutscht.“<sup>108</sup>

Dieses Sicherheitsdenken hat das Jugendstrafrecht zu einem "Spielball im Prozess politischer Meinungsbildung"<sup>109</sup> werden lassen und zu weitreichenden Verschärfungsforderungen in Teilen der Politik geführt.<sup>110</sup> Die seit dem 1. JGGÄndG 1990 erfolgten Änderungen des JGG sind freilich nur zum Teil diesem Sicherheitsdenken geschuldet, wie die folgende Auflistung der wichtigsten Änderungen zeigt:<sup>111</sup>

- Durch das Gesetz zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe (KICK) vom 08.09.2005<sup>112</sup> wurde in § 36a des Achten Buches Sozialgesetzbuch (SGB VIII) die Steuerungsverantwortlichkeit der Jugendhilfe eingeführt. Dies war eine aus Sicht der Jugendhilfe erforderliche Klarstellung. Sie deckte freilich auf, dass die beiden Regelungsmaterien Jugendhilfe und Jugendstrafe nicht aufeinander abgestimmt sind mit der Folge, dass erneut die Bedingungen der Durchführung ambulanter Maßnahmen des Jugendstrafrechts durch Träger der Jugendhilfe unsicher wurden.<sup>113</sup>
- Durch das Zweite Justizmodernisierungsgesetz vom 30.12.2006<sup>114</sup> wurde u.a. das Anwesenheitsrecht der Erziehungsberechtigten und gesetzlichen Vertreter des Verletzten in der Hauptverhandlung (§ 48 Abs. 2 S. 1 JGG), der Ausschluss des Erziehungsberechtigten und gesetzlichen Vertreters des Angeklagten von der Hauptverhandlung neu geregelt (§ 51 Abs. 2 – 5, § 68 Nr. 3 JGG), eine begrenzte Nebenklage gegen Jugendliche eingeführt (§ 80 Abs. 3 JGG) und das Adhäsionsverfahren gegen Heranwachsende auch bei Anwendung des Jugendstrafrechts ermöglicht (§ 109 Abs. 2, S. 1 JGG).

---

107 Viehmann 1998.

108 Neubacher et al. 2012, S. 454 f.

109 Höynck/Sonnen 2001; Ostendorf 2000a; Sonnen 2000.

110 Höynck/Ernst 2014.

111 Zu einem detaillierteren Überblick über die gesetzlichen Änderungen im Jugendstrafrecht im Zeitraum 2006 bis 2009 vgl. Ostendorf 2010a; Ostendorf/Drenkhahn 2017, Rdnr. 18; speziell zur Sicherungsverwahrung Bartsch 2010; Carroll 2014; Meier 2015a.

112 BGBl. I S. 2729.

113 Vgl. die Stellungnahme der Bundesregierung (Antwort der Bundesregierung - Jugendstrafrecht im 21. Jahrhundert - BT-Drs. 16/13142 vom 26.05.2009, S. 35).

114 BGBl. I S. 3416.

- Durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Jugendgerichtsgesetzes und anderer Gesetze (2. JGGÄndG) vom 13.12.2007<sup>115</sup> wurde erstmalig in § 2 Abs. 1 JGG explizit das Ziel des Jugendstrafrechts<sup>116</sup> formuliert: „Die Anwendung des Jugendstrafrechts soll vor allem erneuten Straftaten eines Jugendlichen oder Heranwachsenden entgegenwirken. Um dieses Ziel zu erreichen, sind die Rechtsfolgen und unter Beachtung des elterlichen Erziehungsrechts auch das Verfahren vorrangig am Erziehungsgedanken auszurichten.“ Damit sollte nicht nur eine „klare Leitlinie für die konkrete Rechtsanwendung in der Praxis“ geschaffen werden, sondern einer in der Öffentlichkeit „verbreiteten Fehlvorstellung (begegnet werden): Im Jugendstrafrecht geht es nicht zuerst um möglichst große Milde, sondern um die bestmögliche und jugendgemäße Vermeidung künftiger Straffälligkeit.“<sup>117</sup> In der Begründung zu § 2 Abs. 1 JGG wurden auch die Anforderungen an Jugendstaatsanwalt und Jugendrichter näher umschrieben: "Die Aufgabenumschreibung in § 2 Abs. 1 verdeutlicht schließlich, dass bei der Auslegung und Anwendung des Jugendstrafrechts normative Erwägungen nicht genügen können. Bei der im Jugendstrafrecht maßgeblichen Frage, was dem Ziel einer künftigen Legalbewährung dient, müssen die Berücksichtigung von Wirkungszusammenhängen und empirische Einschätzungen im Vordergrund stehen. § 2 Abs. 1 verlangt deshalb auch die besondere Beachtung kriminologischer, pädagogischer, jugendpsychologischer und anderer fachlicher Erkenntnisse. In dieser Hinsicht ist die Regelung auch als Ergänzung zu § 37 zu sehen."<sup>118</sup>
- Die „Föderalismusreform“ führte zum 01.09.2006 zu einem Zuständigkeitsübergang hinsichtlich der Gesetzgebung im Bereich des Strafvollzuges (einschließlich des Untersuchungshaftvollzugs) auf die Länder.<sup>119</sup> Für die allgemeine Zielsetzung des JGG – und damit auch für das Ziel des Jugendstrafvollzugs<sup>120</sup> - sowie für die Rege-

115 BGBl. I S. 2894. Vgl. hierzu auch die Stellungnahme der DVJJ 2004.

116 Diese Zielsetzung stimmt mit Empfehlungen des Europarates überein. Der Empfehlung Rec R(2003)20 zu „neuen Wegen im Umgang mit Jugenddelinquenz und der Rolle der Jugendgerichtsbarkeit“ vom 24.09.2003 sollten "Hauptziele der Jugendgerichtsbarkeit und der damit einhergehenden Maßnahmen zur Bewältigung von Jugenddelinquenz ... folgende sein:

- i) Tatbegehung und Rückfall verhüten;
- ii) Straftäter (re)sozialisieren und (wieder)eingliedern;
- iii) sich um die Bedürfnisse und Interessen der Opfer kümmern" (II.1).

Ähnlich bestimmt Rec(2008)11 „Europäische Grundsätze für die von Sanktionen und Maßnahmen betroffenen jugendlichen Straftäter und Straftäterinnen“ vom 05.11.21008 in Nr. 2: "Sanktionen oder Maßnahmen, die gegen Jugendliche verhängt werden können, sowie die Art ihrer Durchführung müssen gesetzlich geregelt sein und auf den Prinzipien der Wiedereingliederung, Erziehung und Rückfallverhütung beruhen."

117 Antwort der Bundesregierung - Jugendstrafrecht im 21. Jahrhundert - BT-Drs. 16/13142 vom 26.05.2009, S. 5.

118 Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Jugendgerichtsgesetzes und anderer Gesetze (BT-Drs. 16/6293) vom 04.09.2007, S. 10.

119 Art. 1 Nr. 7a)aa) des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.08.2006 (BGBl. I S. 2034).

120 A.A. aber offenbar die Begründung zum 2. JGGÄndG: „Soweit die Jugendstrafe und andere Rechtsfolgen des Jugendgerichtsgesetzes davon betroffen sind, handelt es sich nicht um das Vollzugsziel, sondern um den Sanktionszweck. Traditionell ist es vom Kompetenztitel Strafrecht gedeckt, die Art der Sanktion festzulegen. Denn die Befugnis, eine bestimmte Rechtsfolge vorzusehen, liefe ohne gleichzeitige Definitionsmacht über diese Rechtsfolge ins Leere. Nicht in Frage gestellt wird die Kompetenz der Länder als Vollzugsgesetzgeber, die Vollzugsziele und ihre Ausgestaltung selbst zu regeln“ (BT-Drs. 16/6293 vom 04.09.2007, S. 8). Zutreffend dagegen Goerdeler 2008, S. 143: „Letztlich kann dahingestellt bleiben, ob der Sanktionszweck ein Bindeglied zwischen den Strafzwecken und dem Vollzugszielen ist oder ob er mit dem Vollzugsziel identisch ist. Jedenfalls ist offensichtlich, dass der Sanktionszweck des materiellen Strafrechts nicht durch ihm widersprechende Vollzugsvorschriften

lung der Rechtsbehelfe im Vollzug des Jugendarrests, der Jugendstrafe und der Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus oder einer Entziehungsanstalt (§ 92 JGG) blieb aber der Bundesgesetzgeber weiterhin zuständig. Von dieser konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz hat der Bund mit dem 2. JGGÄndG<sup>121</sup> Gebrauch gemacht.

- Dass die Jugendhilfe in Haftsachen auch bei Heranwachsenden heranzuziehen ist, geht auf die Neuregelung in § 72a JGG durch das Gesetz zur Änderung des Untersuchungshaftrechts vom 29.07.2009<sup>122</sup> zurück.<sup>123</sup>
- Dem Sicherheitsdenken<sup>124</sup> geschuldet ist dagegen die Einführung der vorbehaltenen<sup>125</sup> bzw. der nachträglichen<sup>126</sup> Sicherungsverwahrung<sup>127</sup> bei Heranwachsenden,<sup>128</sup> der nachträglichen Sicherungsverwahrung bei Jugendlichen<sup>129</sup> sowie in (zumindest einem Teil) der Jugendstrafvollzugsgesetzgebung der Länder.<sup>130</sup> "Bis 2003/2004 hatte es im Jugendstrafrecht der Bundesrepublik Deutschland überhaupt keine Sicherungsverwahrung für Jugendliche und Heranwachsende gegeben.<sup>131</sup> Die Hauptgründe

unterlaufen werden darf. Überschreitet ein Land bei der gesetzlichen Ausgestaltung des Jugendstrafvollzugs oder des Jugendarrestvollzuges den durch den Sanktionszweck gesteckten Rahmen, so gilt Art. 31 GG: Bundesrecht bricht Landesrecht.“

Zu einer Übersicht über die Zielbestimmungen in den Jugendstrafvollzugsgesetzen der Länder vgl. Goerdeler 2015a, S. 182 ff.; Kühl 2012, S. 41 ff., S. 67 ff.; Ostendorf 2016b, Rdnr. 14 ff.

121 BGBl. I S. 2894.

122 BGBl. I S. 2274.

123 Die Kritik an § 69 Justizvollzugsgesetzbuch II Baden-Württemberg vom 10.11.2009 (GBl. S. 545), der vorsah, dass Untersuchungsgefangene über 18 Jahre in U-Haftanstalten für Erwachsene einzuweisen waren (vgl. Jung-Pätzold 2011), hat sich durch die Neufassung durch Gesetz vom 20.11.2012 (GBl. S. 581) erledigt (vgl. Limperg/Wulf 2013, S. 22 f.).

124 Ausführlich Wagner-Kern 2016 m.w.N.

125 § 105 Abs. 1 i.V.m. § 7 Abs. 2 JGG bei nach Jugendstrafrecht verurteilten Heranwachsenden; § 106 Abs. 3 JGG bei nach Allgemeinem Strafrecht verurteilten Heranwachsenden.

126 § 105 Abs. 1 i.V.m. § 7 Abs. 3 JGG bei nach Jugendstrafrecht verurteilten Heranwachsenden; § 106 Abs. 5 JGG bei nach Allgemeinem Strafrecht verurteilten Heranwachsenden.

127 „Die grundsätzliche Öffnung des Jugendstrafrechts für Zwecke der Sicherung und Sicherheit (ist) ein entscheidender Bruch mit dem Erziehungsgedanken“ (Albrecht, H.-J. 2011a, S. 53).

128 Durch das 1. Gesetz zur Reform des Strafrechts (1. StrRG) vom 25.06.1969 (BGBl. I S. 645) wurde die bisher bestehende Möglichkeit beseitigt, bei nach Allgemeinem Strafrecht verurteilten Heranwachsenden, Sicherungsverwahrung anzuordnen (vgl. Art. 11, Nr. 22). Dieser Reformschritt wurde nunmehr wieder rückgängig gemacht.

129 Vgl. hierzu die Nachweise in Bartsch 2010; Bartsch 2013; Bartsch 2018; Brettel 2009; Brettel 2010; Bruhn 2010; Carroll 2014; Conradi 2013; Drenkhahn 2017; Graebisch 2008; Graebisch 2009; Kemme 2011; Karmrodt 2012; Kinzig 2006; Kinzig 2007; Kinzig 2008; Nestler/Wolf 2008; Ostendorf 2014, S. 331 ff.; Ostendorf/Bochmann 2007; Ostendorf/Petersen 2010; Renzikowski 2010; Rüter 2011; Schöch 2011b; Sonnen 2009; Ullenbruch 2008; Wüstenhagen 2008.

130 Vgl. Feest/Bammann 2011, S. 536 f.; Goerdeler 2016b; Ostendorf 2008c, S. 96 ff. Vgl. hierzu auch die Stellungnahme des AK 1 des 27. DJGT 2007, S. 608: „Neben der Schaffung optimaler Voraussetzungen für ein Leben ohne Straftaten kommt der Herstellung von Sicherheit als Ziel des Jugendstrafvollzugs keine eigenständige Bedeutung zu. Gesellschaftsschutz wird nicht durch Sicherungsvollzug, sondern allein durch eine resozialisierungsfreundliche Vollzugsgestaltung getragen.“

131 "Selbst das Gesetz gegen gefährliche Gewohnheitsverbrecher und über Maßregeln der Sicherung und Besserung aus dem Jahr 1933, durch das die Sicherungsverwahrung in nationalsozialistischer Zeit eingeführt wurde, verschonte Jugendliche von dieser Sanktion. Erst die Herausbildung des nationalsozialistischen Unrechtsstaats brachte Änderungen mit sich. So sah die Verordnung zum Schutz gegen jugendliche Schwerverbrecher aus dem Jahr 1939 vor, dass nunmehr auch gegen Jugendliche über 16 Jahre unter bestimmten Voraussetzungen Sicherungsverwahrung angeordnet



lagen zum einen darin, dass man ein dauerhaftes rein sicherndes Einsperren als nicht vereinbar mit dem Erziehungsgedanken und den positiven Entwicklungschancen junger Menschen betrachtete. Zum anderen hielt man für sie angesichts ihrer kurzen Lebens- und Legalbewährungsgeschichte und ihrer noch nicht abgeschlossenen persönlichen und sozialen Entwicklung eine ausreichend sichere Gefährlichkeitsprognose nicht für möglich, die einen derart schwerwiegenden Eingriff hätte rechtfertigen können. In früheren Entscheidungen hatte der Bundesgerichtshof diese Zweifel an einer sicheren Prognosemöglichkeit sogar bezüglich junger Erwachsener in der ersten Hälfte ihrer dritten Lebensdekade betont.<sup>132</sup> Begründet wurde die Einführung der nachträglichen Sicherungsverwahrung mit dem auch bei allen anderen Ausweitungen der Sicherungsverwahrung verwendeten Versatzstück, die Gefährlichkeit lasse keine andere Wahl. So hätten „Beispiele der jüngeren Vergangenheit ... gezeigt, dass auch junge Straftäter trotz Verbüßung einer mehrjährigen Jugendstrafe wegen schwerer Verbrechen weiterhin in hohem Maße für andere Menschen gefährlich sein können.“<sup>133</sup> „Belastbare Fakten für diese Aussage werden jedoch nicht geliefert.“<sup>134</sup> Gegen die Sicherungsverwahrung bei jungen Menschen sprechen verfassungs- und menschenrechtliche Probleme,<sup>135</sup> sind empirische und methodische Aspekte der Prognoseproblematik<sup>136</sup> unzulänglich berücksichtigt,<sup>137</sup> ist der Zugewinn an Sicherheit für die Bevölkerung fraglich, besteht die Gefahr eines sich zwangsläufig ergebenden Bedürfnisses nach „noch mehr von demselben“ bei zu erwartender Zielverfehlung,<sup>138</sup> nicht zuletzt treten weitere rechtsstaatliche „Kollateralschäden“ ein.<sup>139</sup> „Die Siche-

---

werden konnte. Kurz darauf wurde im Jahre 1943 die Möglichkeit der Unterbringung in einem Jugendschutzlager eingeführt. Voraussetzung dafür war, dass der Jugendliche nach Ende des Strafvollzuges »die Einordnung in die Volksgemeinschaft« nicht erwarten ließ" (Kinzig 2009b, S. 377).

132 Gebauer 2013, S. 35 f.

133 BT-Drs. 16/6562, S. 1.

134 Kinzig 2008, S. 245. Hier liegt das Grundproblem dieses Perspektivenwechsel der Kriminalpolitik. (Jugend-)Strafrecht muss aus menschen- und verfassungsrechtlichen Gründen die Evaluationsperspektive aufgreifen und beachten. Ein staatlicher Eingriff in die Freiheitsrechte der Bürger ist nur dann gerechtfertigt, wenn er geeignet, erforderlich und - im engeren Sinne - verhältnismäßig ist. Hierfür sind statt Alltagstheorien und common sense Konzepte empirische Grundlagen notwendig und unverzichtbar.

135 Kinzig 2008, S. 248 f.

136 Die hier im Zusammenhang mit der Sicherungsverwahrung angesprochene Prognoseproblematik ist nur ein kleiner Ausschnitt einer intensiven Diskussion, die Prognose in einen Zusammenhang mit einer neuen Kontrollkultur (vgl. Walter, M. 2010) oder mit einer Transformation sozialpädagogischer Professionalität (Stichwort: Misstrauen statt Vertrauen) bringt (vgl. Dollinger 2010a). Ausgeblendet wird, dass Prognosen in einem spezialpräventiv orientierten Strafrecht unverzichtbar sind, dass wissenschaftliche Prognosen – bei allen noch bestehenden Schwächen (zu den Fortschritten der Prognoseforschung vgl. Nedopil 2010, zu Meta-Analysen von Prognoseinstrumenten für Jugendkriminalität vgl. Olver et al. 2009; Schwalbe 2007; Schwalbe 2008) – im Unterschied zu den intuitiven Prognosen systematisch erhoben und in ihrer Vorhersagekraft kontrollierbar und deshalb auch die Fehler einschätzbar sind, dass die Ablehnung von wissenschaftlichen Prognosen wegen des mit ihnen verbundenen Fehlerrisikos keine bessere Alternative darstellt. Wer deshalb eine De-Professionalisierung befürchtet, übersieht, dass Prognosen ein notwendiges Hilfsmittel sind für eine professionelle Diagnostik (zutreffend Kindler 2010).

137 Stichworte hierfür sind: Schwierigkeit, eine valide Prognose zu erstellen, wenn noch keine hinreichend lange (negative) Legalbiographie vorhanden ist, mit der Gefahr einer hohen Zahl falscher Positiver; Asymmetrie der Prognose mit der Gefahr einer zunehmenden Überschätzung der falschen Negativen; öffentlicher Druck auf Gutachter und Gericht, vor allem Sicherheitsinteressen zu wahren mit der Gefahr „überevorsichtiger“ Einschätzungen (vgl. Eisenberg 2018, § 7 Rdnr. 34; Heinz 2009e, S. 267 f.; Sonnen 2009, S. 266 ff.)

138 Heinz 2009e, S. 268 f.

139 Kinzig 2008, S. 250.

rungsverwahrung ist, jedenfalls in der heute faktisch praktizierten Form, ein Beispiel für exkludierendes Feindstrafrecht und deshalb mit einem um Inklusion bemühten rechtsstaatlichen Strafrecht schwerlich vereinbar.“<sup>140</sup>

Im Einzelnen handelt es sich um folgende Änderungen des JGG:

- Durch das „Gesetz zur Änderung der Vorschriften über die Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung und zur Änderung anderer Vorschriften (SexualDelÄndG)“ vom 27.12.2003<sup>141</sup> wurde mit Wirkung zum 01.04.2004 mit der Einführung von § 106 Abs. 3, 4 JGG die vorbehaltene Sicherungsverwahrung auf nach materiellem Erwachsenenstrafrecht verurteilte Heranwachsende erstreckt.
- Durch das „Gesetz zur Einführung der nachträglichen Sicherungsverwahrung“ vom 23.07.2004<sup>142</sup> wurde die nachträgliche Sicherungsverwahrung mit Wirkung zum 29.07.2004 auch bei nach materiellem Erwachsenenstrafrecht verurteilten Heranwachsenden eingeführt (§ 106 Abs. 5, 6 JGG).
- Durch das „Gesetz zur Reform der Führungsaufsicht und zur Änderung der Vorschriften über die nachträgliche Sicherungsverwahrung“ vom 13.04.2007<sup>143</sup> wurde die nachträgliche Sicherungsverwahrung auch auf sog. DDR-Altfälle erstreckt (§ 106 Abs. 5, S. 2 JGG).
- Durch das „Gesetz zur Einführung der nachträglichen Sicherungsverwahrung bei Verurteilungen nach Jugendstrafrecht“ vom 08.07.2008<sup>144</sup> wurde mit Wirkung vom 12.07.2008 diese Maßregel auch für Jugendliche und nach Jugendstrafrecht verurteilte Heranwachsende eingeführt (§§ 7 Abs. 2, 3, § 105 Abs. 1 JGG). "Die Beschränkung auf die nachträgliche Sicherungsverwahrung sollte der Prognoseproblematik, den Entwicklungschancen und zusammen mit engeren Voraussetzungen als im Allgemeinen Strafrecht den besonderen Verhältnismäßigkeitsanforderungen bei jungen Menschen Rechnung tragen."<sup>145</sup>
- Im Anschluss an die Entscheidung des EGMR vom 17.12.2009, in der die Sicherungsverwahrung als Strafe angesehen und deshalb eine Verletzung von Art. 5 Abs.1 EMRK (Recht auf Freiheit und Sicherheit) und Art. 7 Abs.1 EMRK (Keine Strafe ohne Gesetz) angenommen wurde, hat das Bundesverfassungsgericht mit Urteil vom 04.05.2011<sup>146</sup> eine frühere, gegenteilige Entscheidung<sup>147</sup> revidiert und alle Regelungen zur vorbehaltenen und nachträglichen Sicherungsverwahrung mit Einschluss des § 7 Abs. 2-4 JGG sowie des § 106 Abs. 3 S. 2, S. 3, Abs. 5-6 JGG für unvereinbar mit Art. 2 Abs. 2 S. 2 GG i.V.m. Art. 104 Abs. 1 GG bzw. mit Art. 20 Abs. 3 GG erklärt. § 7 Abs. 2-4 JGG sollte aber bis längstens zum 31.05.2013 nach folgender Maßgabe weiter anwendbar sein, „wenn eine hochgradige Gefahr schwerster Gewalt- oder Sexualstraftaten aus konkreten Umständen in der Person oder dem Verhalten des Untergebrachten abzuleiten ist und dieser an einer psychischen Störung im Sinne von § 1 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes zur Therapie und Unterbringung psychisch gestörter Gewalttäter (Therapieunterbringungsge-

---

140 Kunz 2006, S. 85.

141 BGBl. I S. 3007.

142 BGBl. I S. 1838.

143 BGBl. I S. 513.

144 BGBl. I S. 1212.

145 Gebauer 2013, S. 36.

146 BVerfGE 128, 326 ff.

147 Vgl. BVerfGE 109, 133.

setz - ThUG) - Artikel 5 des Gesetzes zur Neuordnung des Rechts der Sicherungsverwahrung und zu begleitenden Regelungen vom 22.12.2010 (BGBl. I S. 2300) - leidet.“<sup>148</sup> Das BVerfG folgt in dieser Entscheidung aber nicht dem EGMR, das Sicherungsverwahrung als Strafe i.S. von Art. 7 Abs. 1 EMRK bewertet hatte. Es sieht vielmehr einen Verstoß „mit dem rechtsstaatlichen Vertrauensschutzgebot ... weil der Abstand zur Strafe ... nicht gewahrt ist.“<sup>149</sup> In seinem Beschluss vom 20.06.2012 hat das BVerfG<sup>150</sup> festgestellt, die vorbehaltene Sicherungsverwahrung sei, vom Verstoß gegen das Abstandsgebot abgesehen, verfassungsgemäß und konventionsrechtlich zulässig.

- Diesem Abstandsgebot trägt nunmehr „Gesetz zur bundesrechtlichen Umsetzung des Abstandsgebotes im Recht der Sicherungsverwahrung“ vom 05.12.2012<sup>151</sup> Rechnung. Ab 01.06.2013 ist danach gegenüber Jugendlichen sowie gegenüber nach Jugendstrafrecht verurteilten Heranwachsenden (§ 105 Abs. 1 JGG) nur noch die „vorbehaltene Sicherungsverwahrung“ unter den in § 7 Abs. 2 und 3 JGG genannten Voraussetzungen zulässig. Die „nachträgliche Sicherungsverwahrung“ ist gem. § 7 Abs. 4 JGG ausnahmsweise dann zulässig, wenn die Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus gem. § 67d Abs. 6 StGB für erledigt erklärt wurde. Eine entsprechende Regelung enthält § 106 JGG für nach Allgemeinem Strafrecht verurteilte Heranwachsende.<sup>152</sup>
- Weitere Verschärfungen erfolgten nach Auffassung von Ostendorf „durch die Hintertür ... mit den neuen Gesetzen zum Jugendstrafvollzug“, namentlich durch „Erweiterung des Vollzugsziels auf den Schutz der Allgemeinheit“ sowie der „Aufgabe des Vorrangs des offenen Vollzugs“.<sup>153</sup> Jugend- und Freiheitsstrafe sind indes aus verfassungsrechtlichen Gründen auf das Ziel der Resozialisierung<sup>154</sup> und darauf ausgerichtet, dem Inhaftierten ein künftiges straffreies Leben in Freiheit zu ermöglichen.<sup>155</sup> „Dies folgt aus der Pflicht des Staates zur Achtung der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) und dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sowie aus der staatlichen Pflicht zum Schutz der Sicherheit aller Bürger. Objektivrechtlich ist der Verfassungsrang des Resozialisierungsziels darüber hinaus im Sozialstaatsprinzip begründet.“<sup>156</sup> Auch das Strafziel des JGG (§ 2 Abs. 1 JGG) bestimmt das Vollzugsziel des Jugendstrafvollzugs. Deshalb muss das Vollzugsziel der sozialen Reintegration als vorrangig vor der Sicherungsaufgabe angesehen werden, auch wenn in einzelnen Landesgesetzen, wie etwa in Bayern, die Reihenfolge verändert worden ist.<sup>157</sup>

---

148 BVerfGE 128, 326, 332.

149 BVerfGE 128, 326, 400.

150 BVerfGE 131, 268.

151 BGBl. I S. 2425.

152 In der Literatur wird freilich weiterhin auf die Prognoseunmöglichkeit bei noch in der Reifeentwicklung befindlichen Personen hingewiesen (vgl. die Nachweise bei Eisenberg 2018, § 7 Rdnr. 34).

153 Ostendorf 2011e, S. 94. Zur Entwicklung der Diskussion um Aufgaben und Ziele des Jugendstrafvollzugs vgl. Schneider 2010, S. 53 ff.

154 Im Begriff Resozialisierung bedeutet "Re-" nicht immer Wiederherstellung der Sozialisation. Es gibt Straftäter mit Defiziten der primären Sozialisation. Zum Begriff der Resozialisierung vgl. Cornel 2018d; zur verfassungsrechtlichen Legitimation vgl. Leyendecker 2002, speziell zur Verfassungsmäßigkeit der Resozialisierung im Strafvollzug Cornel 2018b; zu den internationalen Menschenrechtsstandards Dünkel 2018a.

155 Lübbe-Wolff 2016, S. 46 ff. m.w.N.

156 Lübbe-Wolff 2016, S. 46, 48.

157 Ebenso Goerdeler 2015a, S. 183.

- Durch das „Gesetz zur Erweiterung der jugendgerichtlichen Handlungsmöglichkeiten (JGGErwG)“ vom 04.09.2012<sup>158</sup> wurde die Mindeststrafe für Mord bei nach Jugendstrafrecht verurteilten Heranwachsenden mit Wirkung zum 08.09.2012 erhöht (§ 105 Abs. 3 S. 2 JGG).<sup>159</sup> Die Änderung von § 8 JGG, die nunmehr den Warnschussarrest gem. § 16a Abs. 1 Nr. 1 bis 3 JGG ermöglicht, ist am 07.03.2013 in Kraft getreten.<sup>160</sup> Dem von der Rechtsprechung aus § 57 Abs. 1 S. 1 JGG entwickelten Institut der Vorbewährung wurde mit den §§ 61-61b JGG eine eigene gesetzliche Grundlage gegeben. Durch die Möglichkeit der Kombination mit § 16a JGG hat die Vorbewährung freilich eine bisher nicht mögliche punitive Seite erhalten.<sup>161</sup>
- Durch das "Siebte Gesetz zur Änderung des Bundeszentralregistergesetzes (7. BZRGÄndG) vom 18.07.2017<sup>162</sup> wurden die Entscheidungen über eine vorbehaltene sowie die Anordnung einer nachträglichen Sicherungsverwahrung in den Katalog der im Zentralregister eintragungspflichtigen Entscheidungen aufgenommen. In das Erziehungsregister einzutragen sind nunmehr die "Vorbewährung" sowie der "Ungehorsamsarrest"; erweitert wurde die Eintragung von getilgten Schuldsprüchen nach § 27 JGG.
- Durch das "Gesetz zur effektiveren und praxistauglicheren Ausgestaltung des Strafverfahrens (StrVfAusgG)" vom 17.08.2017<sup>163</sup> wurde die Ausdehnung des Fahrverbots auf Straftaten schlechthin eingeführt. Den Besonderheiten des Jugendstrafrechts wurde lediglich dadurch Rechnung getragen, dass das Fahrverbot die Höchstdauer von drei Monaten nicht überschreiten darf (§ 8 Abs. 3 S. 2 JGG).

Es wäre freilich einseitig, nur die Verschärfungen zu erwähnen. "Nicht zu vernachlässigen ist an dieser Stelle aber auch die Ausweitung der Präventions- und Behandlungsangebote: Es gibt Projekte für tatgeneigte Männer („Kein-Täter-Werden“-Projekte ...), und die Plätze in den sozialtherapeutischen Einrichtungen des Strafvollzugs für verurteilte Sexual- und Gewaltstraftäter sind stark ausgebaut worden .... Mittlerweile ist auch die therapeutische Ausrichtung der Sicherungsverwahrung gesetzlich normiert."<sup>164</sup>

Eine der "revolutionärsten" und positivsten Änderungen im Jugendstrafrecht konnte leider nur teilweise umgesetzt werden.<sup>165</sup> Im Entwurf eines "Gesetzes zur Stärkung der Rechte von Opfern sexuellen Missbrauchs (StORMG)" vom 15.04.2011<sup>166</sup> betonte die Bundesre-

---

158 BGBl. I S. 1854. Hierzu Verrel 2013b.

159 Kritisch Mitsch 2015, S. 1181: "Diese Norm stellt den Gesetzesinterpreten wie den Gesetzesanwender vor beachtliche Herausforderungen, weil sie in mancherlei Hinsicht unsorgfältig gearbeitet ist und daher einige Unklarheiten erzeugt." Die Jugendgerichte, so die Prognose von Mitsch, dürften von der Wissenschaft keine Auslegungshilfe erhalten, "da es nach ihr den § 105 Abs. 3 S. 2 JGG gar nicht geben dürfte und die Kriterien, die vermutlich der Schuldschweremessung zugrunde gelegt werden, für eine Jugendstrafe, die ihren Namen verdient, nicht relevant sind. Eigentlich müssten die Gerichte sich weigern, § 105 Abs. 3 S. 2 JGG anzuwenden" (aaO., S. 1193).

160 Eine Evaluation des Warnschussarrestes wurde vom BMJV in Auftrag gegeben (vgl. Hagl u.a. 2014). Die Ergebnisse der 2016 abgeschlossenen Studie liegen vor (vgl. Klatt et al. 2016a; Klatt et al. 2016b).

161 Kritisch deshalb Swoboda 2015, S. 1233 f.

162 BGBl. I S. 2732. Hierzu Ernst 2017.

163 BGBl. I S. 3202.

164 Suhling/Marquardt 2018, S. 102.

165 Caspari 2015, S. 636; Helten 2015, S. 268 ff.; Scholz 2015, S. 284: "große Chance vertan".

166 BR-Drs. 213/11 vom 15.04.2011.

gierung, indem sie alte Forderungen von Praxis und Wissenschaft aufgriff,<sup>167</sup> die Notwendigkeit der besonderen Qualifikation von Jugendrichtern und Jugendstaatsanwälten für den Umgang mit jungen Menschen und stellte fest: "Diese Qualifikationsanforderungen werden jedoch offenbar in der Praxis nicht selten nur unzureichend beachtet. Dies widerspricht nicht nur den jugendstrafrechtlichen Zielsetzungen und beeinträchtigt eine effiziente Nutzung des jugendkriminalrechtlichen Instrumentariums. Es konterkariert auch das mit der Zuständigkeit von Jugendgerichten als Jugendschutzgericht verbundene Anliegen."<sup>168</sup> Damit wird die Einsicht wiedergegeben, dass das "Leitbild der besonders qualifizierten und engagierten Jugendrichter\*in ... nicht der Praxis (entspricht)."<sup>169</sup> Zugespitzt fassten Trenczek/Goldberg zusammen: "Aufgrund eigener Bemühungen gerät nicht einmal die Hälfte der Jugendrichter\*innen in ihr Amt. Das Jugenddezernat gilt als karriereschädlich, als »Kinderkram«, man kann teilweise schon von einer Strafversetzung sprechen. Nur eine Minderheit nahm während ihrer Universitätsausbildung an sozialwissenschaftlichen oder Veranstaltungen im Bereich der Kriminologie teil. »Ein Jurist hat in seinem Studium und in der Referendarzeit allenfalls geringe Kenntnisse in Kriminologie erlangt und von Pädagogik und Psychologie nichts gehört.« Die Lebenswelt ihrer zumeist aus benachteiligten Lebenslagen stammenden jungen Angeklagten ist ihnen fremd. Kennzeichnend ist eine hohe Fluktuation. Eine Versetzung erfolgt nicht selten schon nach einigen Monaten, häufig bereits nach wenigen Jahren, wobei Jugendrichter\*innen im Durchschnitt deutlich länger im Jugendbereich tätig sind als Staatsanwält\*innen. ... Jugendrichter\*innen (sind) in der Mehrheit neben dem Jugendstrafrecht auch für allgemeine oder besondere Strafsachen zuständig ... und (rekrutieren) sich zumeist aus der Gruppe der Strafrichter\*innen .... Sie sind also vor allem strafrechtlich sozialisiert und (z.T. überwiegend) mit entsprechenden Fällen beschäftigt. Das mag zwar eine strafrechtlich orientierte Verfahrensabwicklung fördern, gleichzeitig aber den spezifisch straf- (nicht jugend-)rechtlichen Blick auf die Situation und damit eine tatschuldorientierte Perspektive verstärken (insb. vermeintlich tatproportionales Taxen-Denken), die dem Erziehungsgedanken zuwiderläuft."<sup>170</sup>

Mit den vorgesehenen Änderungen der §§ 36, 37 JGG<sup>171</sup> sollten "den notwendigen Quali-

167 Zum Bedarf, zur Notwendigkeit und zu den Umsetzungsmöglichkeiten von Fortbildung vgl. statt vieler Dick 2008, Dick 2015; Dick/Breyman 2015; Caspari 2015; Helmken 2008; Helten 2015; Ostendorf 2002; Ostendorf 2014b; Scholz 2015; Streng 2015b.

168 BR-Drs. 213/11 vom 15.04.2011, S. 8 f. Vgl. hierzu bereits Antwort der Bundesregierung - Jugendstrafrecht im 21. Jahrhundert - BT-Drs. 16/13142 vom 26.05.2009, S. 94: "Angesichts solcher Forschungsergebnisse hält die Bundesregierung die insbesondere in der jugendstrafrechtlichen Literatur geäußerten Bedenken gegen die Auswahlpraxis für nicht abwegig und verweist darauf, dass im BMJ derzeit geprüft wird, ob und gegebenenfalls welcher Regelungsbedarf besteht, um die Auswahl der Jugendrichterinnen/-richter und Jugendstaatsanwältinnen/-anwälte zu verbessern."

169 Trenczek/Goldberg 2016, S. 332.

170 Trenczek/Goldberg 2016, S. 332 f.; differenzierend und die etwas höhere Inanspruchnahme von Fortbildungsveranstaltungen betonend Streng 2015b.

171 Die §§ 36, 37 JGG sollten folgende Fassung erhalten (vgl. BR-Drs. 213/11 vom 15.04.2011, S. 3 f.): In § 36 Abs. 1 sollte eingefügt werden: "Richter auf Probe und Beamte auf Probe dürfen im ersten Jahr nach ihrer Ernennung nicht zum Jugendstaatsanwalt bestellt werden; sie dürfen in dieser Zeit die Sitzungsververtretung in Verfahren vor den Jugendgerichten nur unter Aufsicht eines Jugendstaatsanwalts wahrnehmen."

§ 36 Abs. 2 sollte lauten: "Jugendstaatsanwaltliche Aufgaben dürfen Amtsanwälten nur übertragen werden, wenn diese die besonderen Anforderungen erfüllen, die für die Wahrnehmung jugendstaatsanwaltlicher Aufgaben an Staatsanwälte gestellt werden. Referendare kann im Einzelfall die Wahrnehmung jugendstaatsanwaltlicher Aufgaben unter Aufsicht eines Jugendstaatsanwalts übertragen werden. Die Sitzungsververtretung in Verfahren vor den Jugendgerichten dürfen Referendare nur unter Aufsicht und im Beisein eines Jugendstaatsanwalts wahrnehmen."

In § 37 sollten angefügt werden:

fikationsanforderungen in der Praxis stärkerer Nachdruck verliehen werden."<sup>172</sup> Der Bundesrat lehnte diese Änderungen als zu "weitreichend" ab und führte u.a. an, es bestehe "die Gefahr einer nicht hinnehmbaren Einschränkung der im Rahmen der geltenden Regelungen der §§ 36 und 37 JGG liegenden Gestaltungsmöglichkeiten beim Personaleinsatz durch die Behörden und Gerichte, die letztlich einen ersten Schritt der Abkehr vom grundsätzlich universell einsetzbaren Richter oder Staatsanwalt bedeuten könnte."<sup>173</sup> Erhoben wurde ferner der Vorwurf des Misstrauens gegenüber jungen Richterinnen und Richtern. Dieser Einwand verkennt, dass es um Anerkennung der besonderen Qualifikation gegangen ist. Denn das vorgeschlagene Qualifikationserfordernis "verdeutlicht, dass es hier nicht um einen Durchlaufposten für Berufsanfänger geht oder für Leute, die bewusst auf »qualifiziertere« Aufgabenbereiche verzichten oder für diese nicht geeignet sind."<sup>174</sup>

"Angesichts der massiven, insbesondere justizorganisatorischen Bedenken der Länder gegen die vorgeschlagene verbindlichere gesetzliche Fassung der besonderen Qualifikationsanforderungen an Jugendrichter und Jugendstaatsanwälte" und um eine weitere Verzögerung des Gesetzes zu vermeiden, empfahl der Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages den vorgesehenen Regelungsinhalt von § 37 JGG zu streichen und den Inhalt von § 36 Abs. 1 JGG durch eine "Sollens-Regelung" sowie durch Streichung von § 36 Abs. 1 S. 2, 2. HS abzuschwächen.<sup>175</sup> In dieser vorgeschlagenen Fassung traten die Änderungen zu § 36 JGG durch Gesetz vom 26.06.2013<sup>176</sup> am 1.1.2014 in Kraft.

"Was lehrt diese Gesetzgebungsgeschichte?"

- Begründete fachliche Bedenken gegen die ursprünglich vorgeschlagenen Änderungen zur Förderung der Qualifizierung der Jugendrichter und Jugendstaatsanwälte wurden nicht erhoben;
- die festzustellende Missachtung der §§ 36, 37 JGG in der Justizpraxis wurde hingenommen;
- Missstände wurden negiert;
- personalwirtschaftliche Belange waren vorrangig.

---

„Sie sollen über Kenntnisse auf den Gebieten der Kriminologie, Pädagogik und Sozialpädagogik sowie der Jugendpsychologie verfügen. Einem Richter oder Staatsanwalt, dessen Kenntnisse auf diesen Gebieten nicht belegt sind, sollen die Aufgaben eines Jugendrichters oder Jugendstaatsanwalts erstmals nur zugewiesen werden, wenn der Erwerb der Kenntnisse durch die Wahrnehmung von einschlägigen Fortbildungsangeboten oder eine anderweitige einschlägige Weiterqualifizierung alsbald zu erwarten ist.“

„(2) Von den Anforderungen des Absatzes 1 kann bei Richtern und Staatsanwälten, die nur im Bereitschaftsdienst zur Wahrnehmung jugendgerichtlicher oder jugendstaatsanwaltlicher Aufgaben eingesetzt werden, abgewichen werden, wenn andernfalls ein ordnungsgemäßer und den betroffenen Richtern und Staatsanwälten zumutbarer Betrieb des Bereitschaftsdiensts nicht gewährleistet wäre.“

(3) Als Jugendrichter beim Amtsgericht oder als Vorsitzender einer Jugendkammer sollen nach Möglichkeit Personen eingesetzt werden, die bereits über Erfahrungen aus früherer Wahrnehmung jugendgerichtlicher oder jugendstaatsanwaltlicher Aufgaben verfügen. Davon kann bei Richtern, die nur im Bereitschaftsdienst Geschäfte des Jugendrichters wahrnehmen, abgewichen werden. Ein Richter auf Probe darf im ersten Jahr nach seiner Ernennung Geschäfte des Jugendrichters nicht wahrnehmen.“

172 BR-Drs. 213/11 vom 15.04.2011, S. 9.

173 BT-Drs. 17/6261 vom 22.06.2011, S. 24.

174 Gebauer 2013, S. 55.

175 BT-Drs. 17/12735 vom 13.03.2013, S. 18.

176 BGBl. I S. 1805.

Zutreffend waren sicherlich die kritischen Hinweise auf

- die zu erwartenden Probleme, die es bei der Umsetzung des ursprünglichen Entwurfs in der Praxis geben würde (Aber: Besteht das Problem nicht gerade deshalb, weil das qualifizierte Personal bislang fehlt?) und
- die Probleme der Qualifizierungskontrolle, der Nachprüfbarkeit von Besetzungsentscheidungen der Präsidien und die ungeklärten revisionsrechtlichen Fragen bei einer Umsetzung der ursprünglich vorgeschlagenen Änderungen.<sup>177</sup>

Dass diese Einwände keine Rolle spielten, als es um das Insolvenzrecht ging, lässt dann allerdings nur den Schluss auf eine Minderbewertung des Erfordernisses fachlicher Qualifikation hinsichtlich des Jugendstrafrechts zu. Denn durch das "Gesetz zur weiteren Erleichterung der Sanierung von Unternehmen" vom 07.12.2011<sup>178</sup> wurde § 22 Abs. 6 GVG mit folgendem Wortlaut neu gefasst: "Richter in Insolvenzsachen sollen über belegbare Kenntnisse auf den Gebieten des Insolvenzrechts, des Handels- und Gesellschaftsrechts sowie über Grundkenntnisse der für das Insolvenzverfahren notwendigen Teile des Arbeits-, Sozial- und Steuerrechts und des Rechnungswesens verfügen. Einem Richter, dessen Kenntnisse auf diesen Gebieten nicht belegt sind, dürfen die Aufgaben eines Insolvenzrichters nur zugewiesen werden, wenn der Erwerb der Kenntnisse alsbald zu erwarten ist." Der Bundesrat machte in seiner Stellungnahme zum Entwurf der Bundesregierung inhaltlich dieselben Bedenken geltend wie zum STORMG-Entwurf,<sup>179</sup> nur setzte sich dieses Mal der Rechtsausschuss über den massiven Widerstand hinweg. Honi soit qui mal y pense.

Insgesamt ist zwar die Bundesregierung weiterhin der Auffassung, „das geltende Jugendkriminalrecht ... (habe sich) im Wesentlichen bewährt.“<sup>180</sup> Im Hinblick auf die sich seit 1990 kontrovers entwickelte jugendkriminalpolitische Diskussion ist es ihrer Auffassung nach aber „ungewiss, ob eine große Reform im Ergebnis wirklich zu Verbesserungen gegenüber dem geltenden Recht und zu längerfristig akzeptierten Lösungen führen würde.“<sup>181</sup>

Die Bundesregierung räumt ein, dass in der praktischen Umsetzung des JGG Defizite bestehen, „nämlich die Beschleunigung und Optimierung von Verfahrensabläufen bis hin zur Vollstreckung, die ausreichende personelle und sachliche Ressourcenausstattung von Polizei, Jugendhilfe und Jugendstrafjustiz, eine effektive Kommunikation und Kooperation der besagten professionellen Handlungsträger und nicht zuletzt, sondern vielmehr von großer Bedeutung, die ausreichende fachliche Qualifikation dieser Handlungsträger für die besonderen Anforderungen des Jugendkriminalrechts und den Umgang mit jungen Straftäterinnen/-tätern. Diese Handlungsfelder fallen allerdings durchweg nicht in die Verantwortung des Bundes, sondern der Länder und Kommunen.“<sup>182</sup>

---

177 Caspari 2015, S. 641 f.

178 BGBl. I S. 2582.

179 BT-Drs. 17/5712 vom 04.05.2011, S. 61 f.

180 Antwort der Bundesregierung - Jugendstrafrecht im 21. Jahrhundert - BT-Drs. 16/13142 vom 26.05.2009, S. 4.

181 Antwort der Bundesregierung - Jugendstrafrecht im 21. Jahrhundert - BT-Drs. 16/13142 vom 26.05.2009, S. 4.

182 Antwort der Bundesregierung - Jugendstrafrecht im 21. Jahrhundert - BT-Drs. 16/13142 vom 26.05.2009, S. 6.

## 2. Gegensätzliche Positionen in der Reformdiskussion der letzten Jahrzehnte

Bereits diese Übersicht zeigt, dass „nicht einmal von einer schrittweisen oder partikulären Fortsetzung der Reform von 1990 die Rede sein“<sup>183</sup> kann, sieht man von der Einführung von § 2 Abs. 1 JGG ab. Selbst die Beschreibung als „steckengebliebene Reform“<sup>184</sup> ist noch zu positiv, jedenfalls vor dem Hintergrund der Reformforderungen und der zwischenzeitlich erfolgten Einführung der Sicherungsverwahrung, des Warnschussarrests sowie der Heraufsetzung der Jugendhöchststrafe bei nach Jugendstrafrecht wegen Mordes verurteilten Heranwachsenden, durch die ja bislang nur ein Teil der auf Verschärfung abzielenden Forderungen umgesetzt worden ist. Nach zahlreichen, noch wesentlich weiter gehenden Vorschlägen<sup>185</sup> wurden z.B. in dem in den Bundestag eingebrachten „Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Bekämpfung der Jugenddelinquenz“ vom 23.03.2006<sup>186</sup>, folgende Änderungen des JGG vorgeschlagen:

- Einführung des Fahrverbots als eine vollwertige Hauptstrafe des Jugendstrafrechts für alle Arten von Straftaten,
- Einführung des sog. Warnschussarrestes, d.h. eines Jugendarrestes, der verhängt werden kann neben einer Jugendstrafe, wenn deren Verhängung oder Vollstreckung zur Bewährung ausgesetzt wird,
- die regelmäßige Anwendung des Allgemeinen Strafrechts auf Heranwachsende,
- die Anhebung des Höchstmaßes der Jugendstrafe bei Heranwachsenden von 10 auf 15 Jahre.<sup>187</sup>

Übernommen wurde hiervon im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP vom 26.10.2009<sup>188</sup> die Vereinbarungen, einen „Warnschussarrest neben der Aussetzung der Verhängung oder der Vollstreckung der Jugendstrafe zur Bewährung“ einzuführen sowie die Erhöhung der Mindeststrafe für Mord auf 15 Jahre.<sup>189</sup> Der diese Vereinbarung umsetzende „Gesetzentwurf CDU/CSU, FDP: Erweiterung der jugendgerichtlichen Handlungsmöglichkeiten“ vom 24.04.2012<sup>190</sup> wurde in der Expertenanhörung im Rechtsausschuss zwar mehrheitlich kritisiert,<sup>191</sup> mit der Mehrheit von Bundestag und Bundesrat aber verabschiedet.<sup>192</sup> Die Erhöhung der Mindeststrafe für Mord<sup>193</sup> sowie die Aufhebung des

---

183 Gebauer 2010, S. 204.

184 Neubacher 2009c, S. 210.

185 Vgl. die Auflistung dieser Vorschläge bei Gebauer 2010, S. 199 f.; Hotter/Albrecht 2003; Ostendorf 2011e, S. 93; Höyneck/Ernst 2014; Viehmann 1998; Viehmann 2004, S. 147 f.

186 BT-Drs. 16/1027. Die Beratungen haben sich durch Ablauf der Wahlperiode erledigt.

187 Eingehend begründet wurden diese Forderungen von Werwigk-Hertneck/Rebmann 2003. Hierzu – statt vieler – Goerdeler 2002; Heinz 2002c; Heinz 2002e; Sonnen 2003a; Sonnen 2003b; Viehmann 2003b.

188 <http://www.cdu.de/doc/pdfc/091026-koalitionsvertrag-cducsu-fdp.pdf>

189 Koalitionsvertrag für die 17. Wahlperiode des deutschen Bundestages, III.2 (S. 72).

190 BT-Drs. 17/9389.

191 Die Stellungnahmen der acht Sachverständigen sind abrufbar unter [http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a06/anhoerungen/archiv/22\\_Erw\\_\\_jugendger\\_\\_Handlungsmgl\\_/04\\_Stellungnahmen/index.html](http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a06/anhoerungen/archiv/22_Erw__jugendger__Handlungsmgl_/04_Stellungnahmen/index.html).

192 Der Bundestag stimmte dem Gesetzentwurf am 14.06.2012 zu, der Bundesrat am 06.07.2012. Das Gesetz wurde am 07.09.2012 verkündet (BGBl. I S. 1854).

193 § 105 Abs. 3 JGG wurde um den folgenden Satz ergänzt: „Handelt es sich bei der Tat um Mord und reicht das Höchstmaß nach Satz 1 wegen der besonderen Schwere der Schuld nicht aus, so ist das



Koppelungsverbots in § 8 Abs. 2 Satz 1 JGG und die Neuregelung in § 16a JGG (Warnschussarrest) sind durch das Gesetz zur Erweiterung der jugendgerichtlichen Handlungsmöglichkeiten (JGGERwG) vom 04.09.2012<sup>194</sup> in Kraft gesetzt worden. Durch das JGGERwG wurde ferner der Vorbehalt der nachträglichen Entscheidung über die Aussetzung in den §§ 61, 61a und b, 70a JGG (sog. Vorbewahrung) geregelt.<sup>195</sup>

Verschärfungsforderungen sind nicht neu.<sup>196</sup> Sie werden regelmäßig begründet mit dem scheinbar aus der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) ersichtlichen, als bedrohlich gewerteten Kriminalitätsanstieg, insbesondere der Gewaltkriminalität.<sup>197</sup> Sie überschätzen die Aussagekraft der PKS, einer "Verdachtsstatistik", sie blenden die Frage nach den Entstehungszusammenhängen von Jugendkriminalität aus, sie prüfen keine Alternativen zum Strafrecht und beruhen immer auf der unzutreffenden Annahme, eine Verschärfung des Strafrechts und eine Verhängung härterer Strafen habe positive general- wie spezialpräventive Wirkungen.<sup>198</sup> Dementsprechend heißt es in der Begründung zum Bundesrats-Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Bekämpfung der Jugendkriminalität vom 07.08.2003, wegen der (durch den Entwurf gewollten) vermehrten Anwendung von Allgemeinem Strafrecht auf Heranwachsende und der Einführung des Warnschussarrestes sei tendenziell von einer spürbaren Mehrbelastung des Straf- und Jugendarrestvollzuges auszugehen. „Diese wird jedoch durch die bessere spezial- und generalpräventive Wirksamkeit der Sanktionen zumindest teilweise aufgefangen werden.“,<sup>199</sup> Dass die Entwicklung der Hellfeldzahlen primär die Anzeigebereitschaft widerspiegeln, wird nicht erwähnt; auf gegenteilige Ergebnisse der Dunkelfeldforschung wird nicht eingegangen. Worauf, entgegen allen Erkenntnissen der empirischen Sanktionsforschung, die Annahme gestützt wird, härtere Sanktionen hätten bessere präventive Wirkungen, wird nicht belegt. Erkennbar hat ein Paradigmenwechsel stattgefunden – von der kriminologisch fundierten Begründung des 1. JGGÄndG hin zu einer Gesetzgebung, die keine sachliche Problemanalyse vornimmt und hinsichtlich der Regelungsvorschläge wissenschaftliche Befunde einschließlich der Erkenntnisse, die die Bundesregierung in

---

Höchstmaß 15 Jahre." Damit ist das deutsche Jugendstrafrecht hinter den Stand des JGG 1923 zurückgefallen. Die Kritik an dieser Erhöhung hat Swoboda (2013, S. 89) prägnant zusammengefasst: "Der Gesetzesentwurf entbehrt jeder rationalen Begründung für die neuen Strafobergrenzen und er ignoriert die Erkenntnisse der kriminologischen Forschung, in der die Behauptung einer repressiveren Grundstimmung in der Bevölkerung und steigender Kriminalitätsfurcht als widerlegt gilt. Nicht jugendliche Gewalt, sondern die „Inszenierung“ von Gewaltverbrechen in den Medien zur Steigerung der Einschaltquoten gilt dort als das Problem. ... Ein weiterer Kritikpunkt ist, dass es für das neue Höchstmaß der Jugendstrafe von fünfzehn Jahren nicht einmal einen Anwendungsbereich geben wird ... deuten hier alle Anzeichen alarmierend auf eine bloß symbolische Gesetzgebung hin." Vgl. auch Höynck (2009a, S. 351): "Es gibt keinerlei empirische Hinweise oder gar Belege dafür, dass eine solche Erhöhung der Höchststrafe irgendeinen positiven erzieherischen, kriminalpräventiven Effekt erwarten lässt."

194 Vgl. Fn. 158.

195 Die Regelung der Vorbewahrung trat am 07.10.2012 in Kraft.

196 1961 berichtete z.B. Sieverts über Verschärfungsforderungen, die auf die Zunahme der Jugendkriminalität "in den letzten 8 Jahren" gestützt worden seien (Sieverts 1961, S. 224).

197 „Die geschilderte Entwicklung der Jugendkriminalität, insbesondere die überproportionalen Steigerungsraten im Bereich der Gewaltkriminalität junger Menschen, hat neben der Notwendigkeit der Fortführung und des Ausbaus präventiver Konzepte auch die Notwendigkeit von Reformen im Bereich des Jugendstrafrechts ergeben“ (Werwigk-Hertneck/Rebmann 2003, S. 227).

198 Hierdurch werden indirekt die jugendkriminologischen Grundlagen des 1. JGGÄndG geleugnet. Die die damalige Reform tragenden Erkenntnisse der kriminologischen Sanktionsforschung werden als nur scheinbar gesichert in Frage gestellt (beispielhaft hierfür: Werwigk-Hertneck/Rebmann 2003, S. 227).

199 BT-Drs. 15/1472, S. 2.

ihren beiden Periodischen Sicherheitsberichten zusammengetragen hat, ignoriert und allein auf mediale Wirkung abzielt.

Diese Verschärfungsforderungen wurden dementsprechend in Wissenschaft, und von Fachverbänden<sup>200</sup> einhellig und von der Fachpraxis jedenfalls weitaus überwiegend abgelehnt. Stattdessen wurde ein weiterer „Abbau verzichtbarer strafender Elemente des Jugendgerichtsgesetzes“ angemahnt.<sup>201</sup> Hervorgehoben seien nur die folgenden Stellungnahmen:

- 1993 betonten Jugendrichter/innen und Jugendstaatsanwälte/innen in ihrer Resolution, es sei eine „Illusion zu glauben, dass die den Taten zugrunde liegenden Probleme mit harten Sanktionen aus der Welt geschafft“ werden könnten.<sup>202</sup>
- 1998 sprachen sich 54 Professoren aus den Bereichen Jugendstrafrecht und Kriminologie gegen eine Verschärfung des Jugendstrafrechts aus und betonten: „Das geltende Jugendstrafrecht hat dem Erwachsenenstrafrecht vor allem zweierlei voraus: Vielfalt des möglichen Reagierens und Flexibilität der Prozeduren. Mit beidem steht ein Instrumentarium zur Verfügung, das es erlaubt, den Verhältnissen, Bedürfnissen und »Lagen« der 14- bis 21-Jährigen, die strafrechtlich auffallen, mit einem hohen Grad an Individualisierung (im Wortsinn:) gerecht zu werden.“<sup>203</sup>
- 2002 lehnte die strafrechtliche Abteilung des 64. Deutschen Juristentages<sup>204</sup> die damals von Teilen der Politik vertretenen Verschärfungsforderungen ab. Der DJT sprach sich vielmehr dafür aus, alle Heranwachsenden in das Jugendstrafrecht einzu beziehen und lehnte den Einstiegsarrest ab. Er gestand lediglich zu, die Höchstdauer der Jugendstrafe für Heranwachsende auf 15 Jahre anzuheben, wenn nach Allgemeinem Strafrecht lebenslange Freiheitsstrafe angedroht ist und alle Heranwachsenden in das Jugendstrafrecht einbezogen sind.
- Die 2004 von Buckolt in sechs Bundesländern durchgeführte schriftliche Jugendrichterbefragung ergab u.a., dass
  - fast zwei Drittel aller Jugendrichter (63,1 %) „uneingeschränkt am Erziehungsgedanken bei der Zumessung der Jugendstrafe festhalten“ wollen,<sup>205</sup>
  - mehrheitlich (66,3 %) eine allein am Gedanken der Tatschuldproportionalität orientierte Strafzumessung ablehnen,<sup>206</sup>
  - knapp die Hälfte gegen eine Herabsetzung des derzeitigen Mindeststrafrahmens der Jugendstrafe ist<sup>207</sup> und gegen eine Heraufsetzung des Strafrahmens gegenüber Heranwachsenden<sup>208</sup>

---

200 Vgl. unten II., 3.1, 3.3, 3.6

201 Kreuzer 2002, S. 2345.

202 Resolutionen des 1. Bundestreffens der Jugendrichter/innen und Jugendstaatsanwälte/innen vom 08.-10.12.1993 in Villingen-Schwenningen (DVJJ-Journal 1993, S. 320 f.).

203 Ostendorf 1998b, 204.

204 Vgl. unten II., 3.7.

205 Buckolt 2009, S. 373 f.

206 Buckolt 2009, S. 374.

207 Buckolt 2009, S. 377.

208 Die Aussage „Der Strafrahmen für die Jugendstrafe gegenüber Heranwachsenden sollte grundsätzlich auf 15 Jahre heraufgesetzt werden“ lehnten 40,8 % völlig ab („trifft gar nicht zu“), nur 25,1 % stimmten zu („trifft völlig zu“).

- allerdings auch „mehr als ein Fünftel der befragten Jugendrichter“ von einem Erziehungszuschlag Gebrauch macht, „wenn in der zuständigen JVA von besonders guten Schul- und Ausbildungsmöglichkeiten ausgegangen werden kann.“<sup>209</sup>
- Als 2007/2008 im Zusammenhang mit dem hessischen Wahlkampf erneut Forderungen nach einer Verschärfung des Jugendstrafrechts erhoben worden waren, wurde in mehreren Resolutionen dagegen Stellung bezogen.<sup>210</sup> Allein die „Stellungnahme zur aktuellen Diskussion um eine Verschärfung des Jugendstrafrechts“ mit ihrem Kernsatz „Für eine Verschärfung des Jugendstrafrechts besteht kein Anlass“ wurde in kurzer Zeit von rd. 1.150 Fachleuten unterschrieben.<sup>211</sup>

---

209 Buckolt 2009, S. 278. „Es sprechen aber auch einige Überlegungen dafür, dass in der jugendstrafrechtlichen Praxis ein Erziehungszuschlag häufiger angewandt wird als in der schriftlichen Befragung festgestellt werden kann.“ Hinsichtlich der angenommenen guten Schul- und Ausbildungsmöglichkeiten meint Buckolt (2009, S. 440) einschränkend: „Tatsächlich werden die Bedingungen meist schlechter sein.“

210 DBH Thesen zur Jugendkriminalität ([http://www.dbh-online.de/service/DBH-Jug\\_krimin\\_01-08.pdf](http://www.dbh-online.de/service/DBH-Jug_krimin_01-08.pdf)); Kieler Erklärung ([http://www.dbh-online.de/service/Kieler-Erkl\\_%E4rung\\_14-01-08.pdf](http://www.dbh-online.de/service/Kieler-Erkl_%E4rung_14-01-08.pdf)); DVJJ-Stellungnahme (<http://www.dvjj.de/artikel.php?artikel=987>); Mainzer Erklärung ([http://www.dbh-online.de/service/Mainzer-Erkl\\_%E4rung.pdf](http://www.dbh-online.de/service/Mainzer-Erkl_%E4rung.pdf)); Koch-Rezepte ([http://www.dbh-online.de/service/Viehmänn\\_Kochrezepte.pdf](http://www.dbh-online.de/service/Viehmänn_Kochrezepte.pdf)); Stellungnahme der Bayerischen Bewährungshelfer/innen ([http://www.dbh-online.de/html/body\\_service.html](http://www.dbh-online.de/html/body_service.html)); Positionspapier von Neustart Baden-Württemberg (<http://www.neustart.org/Media/Positionspapier.pdf>); Stellungnahme Aktion Jugendschutz Baden-Württemberg ([http://www.ajs-bw.de/media/files/aktuell/2008/debatte\\_jugendgewalt.pdf](http://www.ajs-bw.de/media/files/aktuell/2008/debatte_jugendgewalt.pdf)), vgl. ferner Breymann/Trenczek 2008; Dünkel/Maelicke 2008; Tondorf 2008; Viehmann 2008; Kunath 2008, von Wolffersdorff 2008.

211 Abdruck unter: <http://www.dvjj.de/artikel.php?artikel=989>.

### 3. Ausgewählte Vorschläge zur Reform des Jugendstrafrechts seit dem 1. JGGÄndG von 1990 durch Praktiker und Wissenschaftler(gruppen)

#### 3.1 DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts (1992)

Die „DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts“<sup>212</sup> schlug 1992 eine Reform vor, für die ein „bloßes Zweites JGG-Änderungsgesetz ... nicht ausreichen“ würde ... nötig ist vielmehr eine grundlegende, am Verfahren ebenso wie an den materiellrechtlichen Regelungen ansetzende Neukonzeption des gesamten Reaktionssystems.<sup>213</sup> Erarbeitet wurden die Vorschläge dieser Kommission in vier Unterkommissionen, die jeweils ein in sich abgeschlossenes Positionspapier zu den Regelungsbereichen "Entkriminalisierung (Unterkommission I), "Ermittlungsverfahren/Diversion" (Unterkommission II), "Jugendverfahren" (Unterkommission III) und "Rechtsfolgesystem" (Unterkommission IV) erstellten. Im Folgenden werden vor allem die Ergebnisse dargestellt werden, die in engem Zusammenhang mit der Aufgabenstellung dieses Gutachtens stehen.

Ziele der DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts waren zum einen eine Zurückdrängung formeller strafrechtlicher Sanktionen durch Ausweitung von materieller (z. B. beim Schwarzfahren oder bei Bagatelleigentumsdelikten) und verfahrensrechtlicher (Diversion) Entkriminalisierung, zum anderen eine Zurückdrängung stationärer Sanktionen durch Ausbau ambulanter und Streichung bzw. restriktive Fassung von Jugendarrest und Jugendstrafe.

Im Bereich der Rechtsfolgen sollte „mit Hilfe eines differenzierten Angebots erzieherisch orientierter Maßnahmen im Vergleich zum Allgemeinen Strafrecht eine stärkere Orientierung der Sanktionsentscheidung an den spezifischen Problemen des einzelnen Täters“ ermöglicht werden.<sup>214</sup> Erziehungsgedanke, Schuldgedanke und Verhältnismäßigkeitsprinzip sollten die Eckpfeiler dieses reformierten Rechtsfolgensystems bilden.<sup>215</sup> Die strafbegrenzende Funktion von Schuldgedanke und Verhältnismäßigkeitsprinzip sollte der „Praxis des Strengerwerdens (die) ... im besten Fall keinen, häufig aber negativen Effekt auf die Legalbewährung der jungen Menschen“<sup>216</sup> hat, Einhalt gebieten. Die durch das Verhältnismäßigkeitsprinzip geforderte „Prüfung der Sanktion im Hinblick auf ihre Geeignetheit und ihre Erforderlichkeit“<sup>217</sup> sollte künftig der Überschätzung der Möglichkeit entgegenstehen, „mit Jugendarrest oder Jugendstrafe das Legalverhalten der Betroffenen positiv beeinflussen zu können“.<sup>218</sup>

Um formelle strafrechtliche Sanktionen zurückzudrängen wurde eine „kriminalitäts- oder straffausschließende Geringfügigkeitsklausel“<sup>219</sup> sowie eine Erweiterung und Präzisierung

---

212 DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992. Die Vorschläge der vier Unterkommissionen wurden auf dem Jugendgerichtstag in Regensburg in zahlreichen Referaten vorgestellt und intensiv, auch kontrovers, aber überwiegend zustimmend diskutiert (vgl. DVJJ 1996).

213 Schüler-Springorum 1992b, S. 5.

214 Schüler-Springorum 1992b, S. 7.

215 DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 27.

216 Schüler-Springorum 1992b, S. 8.

217 DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 27. Strikt ablehnend hinsichtlich der Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit auf die richterlichen Entscheidungsfindung dagegen Bock 1999, S. 632, weil es immer nur eine einzelfallbezogene Prüfung geben dürfe.

218 Schüler-Springorum 1992b, S. 7.

219 DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 12 f.

der Diversionsregelungen vorgeschlagen. Das durch das 1. JGGÄndG eingeführte dreistufige Diversionkonzept soll beibehalten werden, vorgeschlagen wird aber eine „Konkretisierung des Anwendungsbereichs ...“, um eine einheitliche Anwendung zu gewährleisten.“<sup>220</sup> Statt des Verweises auf § 153 StPO sollen alle Vergehen für eine folgenlose Verfahrenseinstellung in Betracht kommen und ein Katalog von Tatbeständen mit den „quantitativ bedeutendsten Straftatbeständen, die von Jugendlichen erfüllt werden ... (z.B. Diebstahl und Unterschlagung geringwertiger Sachen, »Schwarzfahren«, Fahren ohne Fahrerlaubnis, Verstoß gegen das Pflichtversicherungsgesetz, Fahrraddiebstähle, Automatenaufruch usw.), als Regelbeispiele aufgestellt werden.“<sup>221</sup> „Bei Tatbeständen, die nicht Gegenstand des Regelkatalogs sind, sollten täterbezogene Merkmale (z.B. jugendtypische Motivation) entscheidend sein. Die folgenlose Einstellung sollte generell „bei Ersttätern eines Regeltatbestandes bzw. eines Vergehens mit einer jugendtypischen subjektiven Tatseite erfolgen.“<sup>222</sup> Unterhalb der Stufe des § 45 Abs. 3 JGG soll der Jugendstaatsanwalt die Kompetenz erhalten, bei der JGH kurzfristige Beratungs- und Gesprächskontakte anzuregen. Ausnahmsweise soll er die Bezahlung einer Geldbuße vereinbaren dürfen.<sup>223</sup>

Im Bereich der formellen Sanktionen wurde vorgeschlagen, die drei Kategorien Erziehungsmaßregel, Zuchtmittel, Jugendstrafe zu ersetzen durch „fünf Kategorien von Rechtsfolgen ...:

- ... Der Täter-Opfer-Ausgleich als freiwillige, konfliktregulierende Bewältigung des Unrechts, der im Sinne des strafrechtlichen Subsidiaritätsprinzips generell und uneingeschränkt allen anderen jugendstrafrechtlichen Reaktionen vorgeht, soweit er zur Wiederherstellung des Rechtsfriedens ausreicht.
- ... Leistungen der Jugendhilfe, die nur auf Antrag bzw. mit Zustimmung des Jugendlichen eingeleitet werden können und deren Durchführung nicht mit Hilfe eines Ungehorsamsarrests erzwungen werden darf.
- ... Der Schuldspruch in Verbindung mit einer gegenüber den jungen Angeklagten ausgesprochenen Verwarnung.
- (Vereinbarte oder durch Urteil auferlegte Verpflichtungen (an Stelle der bisherigen Kategorie "Auflagen"), ... wie etwa die Geldbuße oder die Arbeitsauflage, die als richterlich angeordnete oder mit ihm vereinbarte Verpflichtungen einzustufen sind und deren Nichtbefolgung mit kurzzeitigem Freiheitsentzug geahndet werden kann, sofern sie durch Urteil ausgesprochen wurden.
- Die Jugendstrafe, die als strafrechtliche Schuldstrafe auszugestalten und von ihrem Anwendungsbereich her weit stärker einzuengen ist, als das bisher der Fall ist.“<sup>224</sup>

Die neue Verpflichtungsvereinbarung sollte nach Art und Umfang beinhalten können:

- „nach Kräften den durch die Tat verursachten Schaden wiedergutzumachen,

---

220 DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 18.

221 DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 18 f.

222 DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 19.

223 DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 19.

224 DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 27.

- gemeinnützige Arbeitsleistungen zu erbringen, wobei bei Jugendlichen die Obergrenze von 60 Stunden, bei Heranwachsenden von 120 Stunden nicht überschritten werden darf,
- einen Geldbetrag zugunsten einer gemeinnützigen Einrichtung zu zahlen, wenn anzunehmen ist, dass der Jugendliche/Heranwachsende ihn aus Mitteln zahlt, über die er selbständig verfügen kann oder ihm der Tatgewinn bzw. das Entgelt, das er für die Tat erlangt hat, entzogen werden soll,
- an einem Verkehrsunterricht teilzunehmen,
- das Angebot einer bestimmten Beratungsstelle in Anspruch zu nehmen.<sup>225</sup>

Bei Heranwachsenden sollte die Geldbuße wie bei Erwachsenen nach Tageseinkommen bemessen werden und maximal 90 Tagessätze betragen.<sup>226</sup>

Bei schuldhafter Nichterfüllung einer Verpflichtung sollte an ihrer Stelle „bei Jugendlichen Freiheitsentzug von maximal zehn Tagen, bei Heranwachsenden Freiheitsentzug von maximal 20 Tagen“ angeordnet werden dürfen.<sup>227</sup>

Die Neukonzeption der freiheitsentziehenden Sanktionen sah vor, die Unterscheidung in Jugendarrest und Jugendstrafe durch eine einheitliche Jugendstrafe zu ersetzen. Diese sollte nur bei schweren Straftaten verhängt werden dürfen und eine Mindestdauer von drei Monaten und eine Höchstdauer bei Jugendlichen von zwei Jahren, bei Kapiteln delikten von fünf Jahren haben; bei Heranwachsenden sollten die Obergrenzen fünf bzw. 10 Jahre sein.<sup>228</sup> Die Bestrafungsmündigkeit sollte auf 16 Jahre angehoben werden.<sup>229</sup> Die bei Jugendstrafen bis zu zwei Jahren mögliche Strafaussetzung zur Bewährung sollte erweitert werden, indem sie entweder von einer Negativprognose („... es sei denn, besondere Gründe lassen befürchten, dass der Jugendliche/- Heranwachsende weitere, erhebliche Straftaten begehen wird,“) oder aber einer modifizierten Positivprognose („wenn anzunehmen ist, dass die Androhung der Vollziehung allein oder in Verbindung mit anderen Maßnahmen ausreicht, um den Jugendlichen/Heranwachsenden von weiteren Straftaten abzuhalten“) abhängig gemacht wird.<sup>230</sup>

Um Wiedergutmachung und Täter-Opfer-Ausgleich zu stärken, wurde eine Neufassung von § 45 JGG vorgeschlagen, die den Staatsanwalt nicht nur zwingender verpflichtet, von der Strafverfolgung abzusehen, „wenn der Täter sich ernsthaft und nach Kräften um einen Ausgleich mit dem Verletzten bemüht, sonstige Wiedergutmachungsleistungen erbracht oder Hilfen zur Erziehung i.S.d. §§ 27 ff. KJHG angenommen hat“, sondern auch verpflichtet zu prüfen, „ob ein Tatausgleich eingeleitet werden kann“ sowie „die Bereitschaft und die Bemühung der Beteiligten zu einem Tatausgleich ... zu fördern und zu unterstützen“.<sup>231</sup>

---

225 DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 32.

226 DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 33.

227 DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 33.

228 DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 33 ff.

229 DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 12.

230 DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 35 ff.

231 DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 14.

Heranwachsende sollten vollständig in das Jugendkriminalrecht einbezogen werden,<sup>232</sup> wobei künftig ein Strafbefehlsverfahren vorgeschlagen wird.<sup>233</sup>

Jugendstaatsanwälte und Jugendgerichte sollten künftig „eigene, organisatorisch selbständige Einheiten“<sup>234</sup> werden. „In den neu zu schaffenden Jugendgerichten als organisatorische Sondereinheiten arbeiten Jugendrichter und -staatsanwälte in unmittelbarem Kontakt zusammen und stellen die jederzeitige Erreichbarkeit für eine Entscheidung sicher. Sie sind Ansprechpartner für die spezialisierte Jugendgerichtshilfe und die für Ermittlungsverfahren gegen Jugendliche und Heranwachsende spezialisierten Fachkräfte der Schutz- und Kriminalpolizei.“<sup>235</sup> Um die fachliche Qualifikation und Fortbildung zu sichern, wird eine „besondere Aus- und Fortbildungssituation“ für „Richter, Staatsanwälte, Sozialarbeiter aus JGH und Bewährungshilfe und Maßnahmeträgern ebenso wie für die Fachkräfte der Polizei“ gefordert.<sup>236</sup>

### **3.2 Niedersächsische Kommission zur Reform des Strafrechts und des Strafverfahrensrechts (1992)**

1990 wurde vom Justizministerium des Landes Niedersachsen eine Expertenkommission zur Reform des Strafrechts und des Strafverfahrensrechts eingesetzt mit dem Auftrag, „Vorschläge zu unterbreiten, in welcher Form durch Rücknahme oder Entschärfung von Strafvorschriften zu einer Entkriminalisierung und Humanisierung der Gesellschaft beigetragen werden kann.“<sup>237</sup> Die Kommission hat sich von folgenden kriminalpolitischen Grundsätzen leiten lassen:

- „Das Strafrecht hat die Funktion einer ultima ratio der Sozialkontrolle ...
- Eine Begrenzung auf relevante sozialschädliche Verhaltensweisen, die strafwürdig und -bedürftig sind, würde dem Kernstrafrecht eine höhere Bedeutung als Instrument der Sozialkontrolle verschaffen. ...
- ... eine Konzentration des Strafrechts auf das Wesentliche (bietet) die Möglichkeit, auch die Tätigkeit der Strafrechtspflege auf Schwerpunkte zu konzentrieren...“<sup>238</sup>

Geringfügige Rechtsgüterverletzungen sollten deshalb nach Möglichkeit entkriminalisiert werden, Umstände nach Vollendung der Tat sollten vermehrt im Rahmen der Prüfung berücksichtigt werden, ob eine Bestrafung notwendig ist. Schließlich sollte geprüft werden, in welcher Weise durch mildere Sanktionen spezial- und generalpräventiven Gesichtspunkten entsprochen werden kann.<sup>239</sup> Die Kommission hat vorgeschlagen:

- Anhebung der Bestrafungsmündigkeit: 14- und 15jährige Jugendlichen sollten keinen freiheitsentziehenden Sanktionen (Jugendarrest, Untersuchungshaft, Jugendstrafe)

---

232 DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 39.

233 DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 26.

234 DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 23; ebenso S. 17.

235 DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 17.

236 DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 18.

237 Albrecht, P.-A. 1992, S. 13.

238 Albrecht, P.-A. 1992, S. 13 f.

239 Albrecht, P.-A. 1992, S. 14 f.

unterworfen werden.<sup>240</sup> Ein Teil der Kommission schlug ferner die Anhebung des Strafmündigkeitsalters auf 16 Jahre vor.<sup>241</sup>

- Der Freiheitsentzug sollte durch Erweiterung der Strafaussetzung zur Bewährung reduziert werden. Über die Wege zu diesem Ziel wurde zwar keine Einmütigkeit erzielt, die Mehrheit der Kommission hat aber empfohlen, „die Aussetzung einer Freiheitsstrafe zuzulassen, die die Dauer von fünf Jahren nicht übersteigt.“<sup>242</sup>
- Entkriminalisierung durch Einführung eines materiell-rechtlichen Geringfügigkeitsprinzips. Die Kommission war mehrheitlich der Auffassung, „dass prozessuale Maßnahmen und auch eine Ausweitung des § 60 StGB zur Behandlung geringfügiger Straftaten nicht ausreichen. Sie will kriminalpolitisch keine bloße Entpönalisierung, sondern eine Entkriminalisierung von Bagatelldelikten. Darüber hinaus geht es ihr darum, die exekutivischen Möglichkeiten von Opportunitätsentscheidungen zu begrenzen und die Entscheidungskompetenzen der Judikative zu wahren.“<sup>243</sup> Vorgeschlagen wurde deshalb folgende Regelung: „Eine Tat ist nicht strafbar, wenn die Schuld des Täters gering ist und die Tat nur zu einer unbedeutenden Rechtsgutsverletzung oder Rechtsgutgefährdung geführt hat.“<sup>244</sup>

### **3.3 Arbeiterwohlfahrt: „Jugend ohne Zukunft? Befähigen statt Strafen“ (1993)**

1993 wurde das Diskussionspapier „Jugend ohne Zukunft? Befähigen statt Strafen“ der Kommission Jugendhilfe und Jugendkriminalrecht der Arbeiterwohlfahrt vorgelegt,<sup>245</sup> das ebenfalls von der Notwendigkeit einer Neugestaltung des Sanktionensystems des JGG ausgeht, aber zugleich auch die Notwendigkeit einer Neubestimmung des Verhältnisses von Jugendhilfe und Jugendstrafrecht betont. Das Diskussionspapier spricht sich aus für eine „klare Funktionstrennung zwischen einer liberal-rechtsstaatlichen Strafjustiz, die sich im Wesentlichen auf die Normverdeutlichung im Bereich der schweren Kriminalität beschränkt (und bei der Freiheitsstrafe auch Sicherheitsaspekte nicht unterschlägt) und einer modernen Jugendhilfe, die weitgehend unabhängig von der Strafjustiz arbeitet“.<sup>246</sup> Die Strafjustiz soll auf das Kernstrafrecht mit der Aufgabe der Normverdeutlichung beschränkt werden. Wo eine formelle Reaktion weder erforderlich noch sinnvoll ist, soll Jugendhilfe den Vorrang haben.

Entsprechend der Qualität und Intensität der Normverletzung sollen geringfügige Straftaten eingestellt werden, wobei dem Staatsanwalt Vorgaben zur Einstellung gemacht werden sollen.<sup>247</sup> Bei mittlerer und mittelschwerer Kriminalität soll der „Grundsatz des Vor-

---

240 Albrecht, P.-A. 1992, S. 19 f.

241 Albrecht, P.-A. 1992, S. 20.

242 Albrecht, P.-A. 1992, S. 22. Zur Jugendstrafe selbst fehlt eine Stellungnahme.

243 Albrecht, P.-A. 1992, S. 16.

244 Albrecht, P.-A. 1992, S. 17.

245 Arbeiterwohlfahrt 1993. Eine erste Diskussionsfassung wurde 1992 vorgestellt und auf dem Jugendgerichtstag im September 1992 erläutert (vgl. Maelicke/Plewig 1996; vgl. auch Frommel/Maelicke 1994). Zu einem Vergleich der Reformvorschläge der DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992 mit dem Diskussionspapier der Arbeiterwohlfahrt 1993 vgl. Dünkel 1995a; Merkle et al. 1994.

246 Arbeiterwohlfahrt 1993, S. 13.

247 Arbeiterwohlfahrt 1993, S. 16.



rangs der helfenden vor den strafenden Reaktionen“ gelten.<sup>248</sup> Für erzieherische Maßnahmen soll die Jugendhilfe zuständig sein. Die schwere Kriminalität dagegen soll in die Zuständigkeit der Strafjustiz fallen, wobei Freiheitsentzug möglichst vermieden werden soll.<sup>249</sup> Deshalb tritt die Kommission für eine ersatzlose Abschaffung des Jugend- und des Ungehorsamsarrests ein.<sup>250</sup> Vorrangig sollte „Haftvermeidung praktiziert werden. Dies betrifft die Untersuchungshaft (Haftvermeidung durch Gerichtshilfe und Bewährungshilfe, Verbot der Untersuchungshaft für 14- und 15-Jährige) wie auch die Strafhaft (intensivierte Jugendstraffälligenhilfe, ausgeweitete Bewährungshilfe, Bestrafungsmündigkeitsgrenze 16 Jahre).“<sup>251</sup> Jugendstrafe sollte nur bei schweren Gewalttaten zur Normverdeutlichung mit einer Höchstdauer von fünf Jahren verhängt werden dürfen.<sup>252</sup>

Heranwachsende sollen uneingeschränkt in das JGG einbezogen werden.<sup>253</sup>

Als dritter Weg außerhalb des Strafrechts wird eine soziale Konfliktregulierung vorgeschlagen. Wo Täter und Opfer ihren Streit autonom beigelegt haben, sollte regelmäßig kein öffentliches Interesse an der Strafverfolgung bestehen. Eine Vermischung von Konfliktregulierung mit Sanktionen des Strafrechts wird abgelehnt; strafrechtlichen Institutionen sollten deshalb auch keine Aufgaben der Konfliktregulierung übertragen werden.<sup>254</sup>

### 3.4 Schumann: "Visionen im Umgang mit Jugendkriminalität" (1997)

Auf dem 23. Deutschen Jugendgerichtstag präsentiert Schumann seine Visionen im Umgang mit Jugendkriminalität, die auf dem Grundsatz beruhen "Erziehung ohne staatliche Strafe".<sup>255</sup> Daraus ergibt sich als Reaktionsmodus auf Jugendkriminalität:

Die Strafmündigkeit wird auf 18 Jahre angehoben. Begründet wird diese Altersgrenze damit, dass sich "wohl 95 % der unter 18jährigen ... in der einen oder anderen Form von Verschulung", also in einem "Status der Halbabhängigkeit" befinden.<sup>256</sup> "Bei Taten Jugendlicher hat immer die Polizei zu ermitteln, und zwar so intensiv, dass die Täterschaft möglichst geklärt werden kann. Mit besonderer Sorgfalt wird der Schadensumfang festgestellt. Nach Abschluss der Ermittlungen schickt die Polizei die Akte an die Staatsanwaltschaft. Diese stellt das Verfahren wegen des Verfahrenshindernisses der Schuldunfähigkeit ein und veranlasst eine von zwei Alternativen:"<sup>257</sup>

- a) Die Ermittlungsakten werden einer speziellen Stelle zugeleitet, die die Ansprüche des Opfers prüft, einen Vergleichsvorschlag erarbeitet und - nach Zustimmung des Opfers sowie nach Anhörung von Täter und Erziehungsberechtigten - die Anteile festlegt, die vom Täter bzw. aus einem Wiedergutmachungsfonds zu zahlen sind. Stimmt das

---

248 Arbeiterwohlfahrt 1993, S. 14.

249 Arbeiterwohlfahrt 1993, S. 16.

250 Arbeiterwohlfahrt 1993, S. 21.

251 Arbeiterwohlfahrt 1993, S. 22.

252 Arbeiterwohlfahrt 1993, S. 22.

253 Arbeiterwohlfahrt 1993, S. 20.

254 Arbeiterwohlfahrt 1993, S. 25 f.

255 Schumann 1997, S. 659.

256 Schumann 1997, S. 665 f.

257 Schumann 1997, S. 660.

Opfer nicht zu, wird das Strafverfahren beendet und auf den Weg der Zivilklage verwiesen.<sup>258</sup>

- b) "Eignet sich die Tat nicht für eine den Schadensersatz festlegende Reaktion, liegt z.B. keine eindeutige Klärung der Täterschaft vor, fehlt ein Geständnis oder ist aus anderen Gründen der Weg in ein Schadensersatzverfahren nicht angemessen, wird die Akte an die Jugendgerichtshilfe weitergeleitet. Die JGH entscheidet, ob der Fall geschlossen oder ob ein Gespräch mit dem Jugendlichen geführt werden soll. Das Gespräch hat den alleinigen Zweck, die Situation der Handlung zu rekonstruieren und herauszuarbeiten, ob auch nach den Lebenserfahrungen des Jugendlichen Handlungsalternativen bestanden, um ihm den Sinn einer zukünftigen Anwendung dieser Handlungsalternativen nachvollziehbar zu machen. Nach Durchführung des Gesprächs entscheidet die JGH, ob bestimmte Leistungen nach dem KJHG dem Jugendlichen angeboten bzw. zugänglich gemacht werden sollen (Freiwilligkeitsprinzip)."<sup>259</sup>

Die "genügende Dramatisierung des Übels" sieht Schumann in der Aufdeckung der Täterschaft, weshalb es von "größter Wichtigkeit" sei, "dass das delinquente Verhalten als solches aufgedeckt und die Verantwortlichkeit des Jugendlichen festgestellt wird. Die Tat darf also keineswegs unter den Teppich gekehrt werden, bloß weil die Aufklärung nun nicht mehr Voraussetzung einer Sanktionsmaßnahme ist. Die Aufdeckung ihrer Täterschaft ist für Jugendliche das eigentlich Peinliche, die Mitteilung über die Tat an die Eltern, die Gefahr, dass andere (Nachbarn, Lehrer) davon erfahren, die Ungewissheit dessen, was alles der Entdeckung folgen kann. Der Schreck, der in die Glieder der Täter fährt, beruht darauf, dass sie plötzlich im Rampenlicht der Öffentlichkeit stehen, dass ihre Handlungen nicht mehr privat sind, abgeschirmt von Familie, Schule, Freundeskreis."<sup>260</sup>

### **3.5 Ostendorf: "Jugendstrafrecht in der Diskussion" - 10 Gründe für ein Festhalten an einem optimierten Jugendstrafrecht (2000)**

Jede Rechtsordnung muss einem Wandel der sozialen, technischen und wirtschaftlichen Verhältnisse, geänderten Verhaltensweisen sowie neuen wissenschaftlichen Einsichten hinsichtlich der Effektivität und Effizienz der Reaktionsmöglichkeiten angemessen Rechnung tragen. Im Verhältnis von Jugendstrafrecht zum Allgemeinen Strafrecht bedeutet dies zunächst, die Unterschiede herauszuarbeiten, um prüfen zu können, welcher Änderungsbedarf in welchen Bereichen bestehen könnte. Die positiven Besonderheiten des Jugendstrafrechts hat Ostendorf folgendermaßen charakterisiert:

- „1. Die Zielsetzung ist vorwärts gerichtet im Sinne einer Individualprävention zur Verhinderung weiterer Straftaten im Unterschied zur Schuldvergeltung und zu generalpräventiven Zielsetzungen.
2. Die Einstellungsmöglichkeiten sind erweitert, um andere, erzieherische Reaktionen und die Wirkung des Ermittlungsverfahrens zu berücksichtigen.
3. Die Sanktionspalette erlaubt es eher, auf individuelle Problemlagen zu reagieren.
4. Der Täter-Opfer-Ausgleich ist sowohl als Einstellungsgrund als auch als eigenständige Sanktion ausgestaltet.

---

258 Schumann 1997, S. 660 f.

259 Schumann 1997, S. 661.

260 Schumann 1997, S. 665.

5. Die Freiheitsstrafe ist im Sinne der ultima ratio sowohl hinsichtlich der Anwendungsvoraussetzungen als auch hinsichtlich der Dauer eingegrenzt.
6. Das Mitwirken der Sozialpädagogik über die Jugendgerichtshilfe verschafft eine bessere Grundlage für die Beurteilung des Beschuldigten und für die Sanktionszumessung.
7. Bei Untersuchungshaft sowie in anderen Fällen, in denen sich der jugendliche / heranwachsende Beschuldigte schwer oder gar nicht verteidigen kann, ist der Pflichtverteidiger vorgeschrieben.
8. Mit der Haftentscheidungshilfe, mit vorläufigen alternativen Maßnahmen soll U-Haft möglichst vermieden werden.
9. Auch nach Rechtskraft können Sanktionen abgeändert werden, kann auf eine veränderte Lebenssituation reagiert werden; hierzu gehört auch die erweiterte Möglichkeit der Entlassung auf Bewährung - größere Flexibilität.
10. Von der Kostenlast kann befreit werden.<sup>261</sup>

Diese Vorzüge des Jugendstrafrechts sollten offensiv benannt werden. Allerdings sollte das Jugendstrafrecht auch nicht überfordert und sollten keine Illusionen geweckt werden. "Welche Sanktionierung auch immer gewählt wird, es muss den Beteiligten klar sein, dass die Justiz nur ein Reparaturbetrieb ist. Die Strafjustiz kommt erst zum Einsatz, wenn das Kind in den Brunnen gefallen ist. In einer Hauptverhandlung soll gerichtet werden, was jahrelang schiefgelaufen ist. Wir müssen die Gesellschaft vor einer Überforderung des Strafrechts, des Jugendstrafrechts schützen. Die Praktiker, die die begrenzten Wirkungen strafrechtlicher Maßnahmen tagtäglich erfahren, müssen mehr Prävention, mehr gesellschaftliche Prävention vor Kriminalität einfordern. Hier muss ein Paradigmawechsel einsetzen: nicht immer mehr Repression, mehr Prävention heißt die Forderung. Präventiv zu agieren ist nicht nur effektiver, ist auch humaner, als mit Strafrecht zu reagieren. Der soziale Rechtsstaat gebietet, Rechtsgüterschutz zunächst mit Hilfe der Prävention zu betreiben, um sodann mit strafrechtlichen Mitteln, mit Vernunft und Moral auf Unvernunft und Unmoral zu antworten."<sup>262</sup>

### 3.6 „2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission“ der DVJJ (2002)

Die „2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission“<sup>263</sup> knüpft mit ihren Reformvorschlägen „an die kriminalpolitische Zielsetzung des geltenden 1. JGG-Änderungsgesetzes 1990 an, greift die Vorschläge der 1. Jugendstrafrechtsreformkommission und die auf dem Regensburger Jugendgerichtstag 1992 erarbeiteten Ergebnisse auf und entwickelt sie unter Berücksichtigung der Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen für die Jugendgerichtsbarkeit 1985 behutsam fort.“<sup>264</sup>

Die Kommission schlägt vor, den Erziehungsgedanken beizubehalten, um den „staatlichen Strafanspruch zugunsten jugendadäquater, unterstützender Maßnahmen zurückzunehmen.“<sup>265</sup> Aus rechtsstaatlichen Gründen hält es die Kommission für „dringend erforderlich,

261 Ostendorf 2000a, S. 107.

262 Ostendorf 2000a, S. 107.

263 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002. Vgl. hierzu auch Beulke et al. 2002; Goerdeler/Sonnen 2002; Ostendorf 2002; Ostendorf 2003b; Sonnen 2003a.

264 Sonnen 2002a, S. 227.

265 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 228.

die Begrenzung der erzieherischen Einwirkungen deutlich zu machen und die Ziele des Jugendstrafrechts klarer zu definieren als bisher.“<sup>266</sup> Vorgeschlagen wird deshalb „Die Anwendung des Jugendstrafrechts soll dazu beitragen, dem jungen Menschen ein Leben ohne Straftaten zu ermöglichen.“<sup>267</sup>

Hinsichtlich des persönlichen Anwendungsbereichs spricht sich die Kommission dafür aus, „die untere Grenze der Strafbarkeit nicht zu verändern, Heranwachsende generell in das Jugendstrafrecht einzubeziehen (sowie) die Möglichkeit vorzusehen, die Vorschriften über die Folgen der Tat auch auf Jungerwachsene von 21 bis 24 Jahren anzuwenden.“<sup>268</sup>

Die Kommission schlägt vor, die für das Jugendstrafverfahren zentralen, an internationale Übereinkünfte, namentlich die Beijing-Rules<sup>269</sup>, angepassten Grundsätze in ausformulierter Form in § 2a JGG aufzunehmen:

- „(1) Der Jugendliche ist bei der Bestimmung von Rechtsfolgen zu beteiligen (Grundsatz der Beteiligung).
- (2) Bei der Festlegung der Rechtsfolgen gilt der Vorrang der Angebote der Jugendhilfe. Informelle Verfahrenserledigungen haben Vorrang vor formellen, ambulante Maßnahmen haben Vorrang vor freiheitsentziehenden Sanktionen (Grundsatz der Subsidiarität).
- (3) Die von den Beteiligten gewünschte Schlichtung und der Täter-Opfer-Ausgleich außerhalb der Hauptverhandlung, aber auch das einseitige Bemühen des Täters um Schuld- und Schadensausgleich werden in jedem Verfahrensstadium gefördert und im Rahmen des Jugendstrafverfahrens berücksichtigt (Grundsatz des Vorrangs der außergerichtlichen Konfliktregelung).
- (4) Durch die Anwendung strafrechtlicher Vorschriften darf der Jugendliche nicht schlechter gestellt werden, als er bei Anwendung der allgemeinen Vorschriften stünde (Grundsatz der Nichtschlechterstellung).
- (5) Das Verfahren und die festgelegten Rechtsfolgen dürfen die soziale Integration des Jugendlichen nicht behindern oder beeinträchtigen und sollen geeignet sein, soweit vorhanden, Nachteile auszugleichen (Grundsatz der Kompensation).
- (6) Im Jugendstrafverfahren gilt das Beschleunigungsgebot in besonderer Weise. Behördeninterne Verfahrensabläufe sind so zügig wie möglich zu gestalten. Bei der Gestaltung des Verfahrensablaufs ist die persönliche Lebenssituation des Jugendlichen zu berücksichtigen. Seine Verteidigungsrechte dürfen durch beschleunigte Verfahrensabläufe nicht beschnitten werden (Grundsatz der Beschleunigung).
- (7) Alle Verfahrensbeteiligten des Jugendstrafverfahrens müssen fachlich in besonderer Weise qualifiziert sein (Grundsatz der Fachlichkeit).“<sup>270</sup>

---

266 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 228.

267 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 228.

268 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 228.

269 In deutscher Übersetzung abgedruckt bei Höynck et al. 2001, S. 74 ff.

270 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 230 ff. Erneut bekräftigt von Sonnen 2013b, S. 1232 f.

Der Grundsatz der Fachlichkeit soll durch eine verbindlichere Formulierung von § 37 JGG verwirklicht werden. Danach darf „als Richter bei den Jugendgerichten und als Jugendstaatsanwalt ... nur eingesetzt werden, wer Grundkenntnisse in der Kriminologie und im Jugendstrafrecht nachweist. ...Im Übrigen sind regelmäßige Fortbildungen verpflichtend.“<sup>271</sup>

In Übereinstimmung mit der 1. Jugendstrafrechtsreformkommission wird die Einführung eines materiell-rechtlichen Geringfügigkeitsprinzips vorgeschlagen: „Eine Handlung ist nicht strafbar, wenn sie keine oder nur geringfügige Schäden oder Gefährdungen verursacht hat und die Schuld des Täters gering ist.“<sup>272</sup>

Diversion soll behutsam dahin gehend erweitert werden, „dass die Staatsanwaltschaft auch dann von der Verfolgung absehen kann, wenn der Jugendliche sich um einen Ausgleich mit dem Verletzten oder Schadenswiedergutmachung bzw. -beseitigung bemüht hat.“<sup>273</sup> Polizeidiversion oder die Ermächtigung der Jugendhilfe, ihrerseits Divisionsentscheidungen, z.B. Arbeitsleistungen, nach § 45 Abs. 2 JGG eigenmächtig in die Wege zu leiten, werden abgelehnt.

Hinsichtlich der formellen Sanktionen spricht sich die Kommission aus für die Abschaffung der Zuchtmittelkategorie, für die Aufgabe des zweispurigen Sanktionensystems zugunsten der Integrierung der (damaligen) vier Maßregeln<sup>274</sup> in ein einheitliches Sanktionensystem, für die Anhebung der Bestrafungsmündigkeit auf 16 Jahre.<sup>275</sup> Das künftige Sanktionensystem soll bestehen aus

- Schuldpruch ohne weitere Sanktionierung,<sup>276</sup>
- Schadenswiedergutmachung, die höchstens das umfasst, worauf der Geschädigte nach zivilrechtlichen Maßstäben einen Anspruch erheben kann und die nicht identisch ist mit dem Täter-Opfer-Ausgleich,<sup>277</sup>
- ambulanten Maßnahmen, und zwar
  - ambulanten sozialpädagogischen Maßnahmen (Angebote der Jugendsozialarbeit, der sozialen Gruppenarbeit, der Betreuungshilfe oder der Intensiven Sozialpädagogischen Einzelbetreuung sowie Weisungen),
  - ambulanten medizinisch-therapeutischen Maßnahmen (heilerzieherische Behandlung, Entziehungskur),

---

271 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 235. Die Kommission verweist hierzu auch auf Ziff. 22.1 der Beijing-Grundsätze: „Um zu gewährleisten, dass alle mit Jugendsachen befassten Personen über die nötige fachliche Kompetenz auf dem jeweils neuesten Stand verfügen, sind Fachausbildung, praktische Lehrgänge, Fortbildungskurse und andere geeignete Unterrichtsformen einzusetzen.“ In diese Richtung zielt auch der Beschluss des 64. DJT 2002, § 37 JGG als Muß-Vorschrift auszugestalten.

272 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 234. Erneut vorgeschlagen von Sonnen 2013b, S. 1225.

273 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 243.

274 Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus oder einer Entziehungsanstalt, Führungsaufsicht, Entziehung der Fahrerlaubnis.

275 Eine Ausnahme soll gelten für Jugendliche unter 16 Jahren, die sich wegen Tötungsdelikten bzw. schwersten Gewaltdelikten strafbar gemacht haben (2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 247).

276 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 248.

277 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 248.

- ambulanten ahndenden Maßnahmen (Geldbuße zugunsten einer gemeinnützigen Einrichtung bis zur Höhe des doppelten Nettomonatseinkommens, Arbeitsleistungen bis zu einem Umfang von 80 Arbeitsstunden,
- Entziehung der Fahrerlaubnis bis zu einer Dauer von drei Monaten, wenn die Verurteilung auf einem Fehlverhalten im Straßenverkehr beruht). Bei schuldhafter Zuwiderhandlung ist „Ersatzarrest“ vorgesehen,<sup>278</sup>
- Bewährungsstrafen,
  - entweder im Rahmen der Bewährung vor der Jugendstrafe,
  - der Strafaussetzung zur Bewährung bei Verurteilung zu einer Jugendstrafe bis zu drei Jahren bei obligatorischer Unterstellung unter einen Bewährungshelfer oder der Strafrestausssetzung,<sup>279</sup>
- stationären Sanktionen, und zwar
  - als pädagogisch ausgestalteter Arrest mit einer Höchstdauer von zwei Wochen<sup>280</sup>,
  - als Jugendstrafe, wenn „der Jugendliche eine vorsätzliche Straftat gegen das Leben oder ein anderes schwerstes Gewaltverbrechen gegen eine Person begangen hat oder der zum Zeitpunkt der Tat mindestens 16 Jahre alte Jugendliche wiederholt wegen anderer schwerer Straftaten verurteilt wurde, andere Maßnahmen sich bisher als erfolglos erwiesen haben und auch künftig zur Verhinderung vergleichbarer Taten nicht ausreichen“,<sup>281</sup> die allerdings bei Jugendlichen auf fünf Jahre begrenzt sein soll,<sup>282</sup>
  - als Unterbringungen in einem psychiatrischen Krankenhaus oder
  - als Unterbringungen in einer Entziehungsanstalt.<sup>283</sup>

### 3.7 Empfehlungen des 64. Deutschen Juristentages (2002)

2002 beschäftigte sich die strafrechtliche Abteilung des 64. Deutschen Juristentages mit der Frage, ob das deutsche Jugendstrafrecht noch zeitgemäß sei.<sup>284</sup> Durch ein umfassendes wissenschaftliches Gutachten<sup>285</sup> sowie durch drei Referate<sup>286</sup> wurden die Diskus-

---

278 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 248 ff.

279 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 256 ff.

280 „Die Kommission spricht sich - mit knapper Mehrheit - für die Beibehaltung des Sanktionsinstrumentes des Arrestes aus. Sie misst ihm allerdings keine positive pädagogische Wirkung zu. Sie spricht sich für die Abschaffung des Kurz- und Freiheitsarrestes aus und dafür, die Verhängung des Arrestes von der vorherigen erfolglosen Durchführung ambulanter Maßnahmen abhängig zu machen“ (2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 252). Für die 14- und 15-Jährigen wird Jugendarrest ausgeschlossen.

281 „Eine andere schwere Straftat liegt in der Regel vor, wenn der Angeklagte ein Verbrechen oder Vergehen begangen hat, das nach Allgemeinem Strafrecht mit einer im Mindestmaß erhöhten Strafe bedroht ist“ (2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 255).

282 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 254 ff.

283 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission 2002, S. 259 f.

284 Vgl. die im Vorfeld des Deutschen Juristentags veröffentlichten Stellungnahmen (Brunner 2002; Dünkel 2002d; Dünkel/Morgenstern 2003; Geisler 2002; Goerdeler/Sonnen 2002; Grunewald 2002; Heinz 2002c; Heinz 2002e; Kornprobst 2002; Kreuzer 2002; Laubenthal 2002; Ostendorf 2002; Scheffler 2002; Sonnen 2002b; Walter, M. 2001; Walter, M. 2002a; Walter, M. 2002b). Zusammenfassend Brehm 2009, S. 59 ff.; Ostendorf 2003b; Schöch 2002, Schöch 2003a; Sieveking et al. 2005.

285 Albrecht, H.-J. 2002a; vgl. auch Albrecht, H.-J. 2002b.

286 Landau 2002; Ludwig 2002; Streng 2002b.

sion und die spätere Abstimmung vorbereitet.<sup>287</sup> Entgegen dem Vorschlag des Hauptgutachters, den Erziehungsgedanken als Grundlage des Jugendstrafrechts abzuschaffen,<sup>288</sup> sprach sich die Mehrheit dafür aus, den Erziehungsgedanken als Leitprinzip beizubehalten.<sup>289</sup> Er sichere flexible Sanktionsformen und ermögliche gesellschaftliche Akzeptanz für adäquate Reformen. Er müsse aber auf das Ziel der Befähigung zum Legalverhalten beschränkt werden und schließe das Bedürfnis nach Normverdeutlichung ein.

Mit einem kaum an Deutlichkeit überbietbaren Votum (70:0 Stimmen bei einer Enthaltung) wurde die Beibehaltung der Strafmündigkeitsgrenze von 14 Jahren empfohlen. Mit einer Stimme Mehrheit wurde der Vorschlag abgelehnt, in § 3 JGG klarzustellen, dass in der Regel von der strafrechtlichen Verantwortlichkeit bei Tätern vom 14. bis zum Erreichen des 18. Lebensjahres auszugehen ist, sofern keine Anhaltspunkte für Reifungsdefizite vorliegen. Stattdessen wurde mit deutlicher Mehrheit einer Ersetzung des Begriffs der „sittlichen und geistigen Reife“ in § 3 JGG durch den „Stand der Entwicklung“ empfohlen. Die Kriterien der Einsichts- und Steuerungsfähigkeit sollten so konkretisiert werden, dass die jugendtypischen Besonderheiten schon im Gesetzeswortlaut zur Geltung kommen. Eine individuelle Prüfung der strafrechtlichen Verantwortlichkeit durch die Staatsanwaltschaft und das Gericht soll erhalten bleiben.

Ferner sprach sich eine deutliche Mehrheit für die volle Einbeziehung aller Heranwachsenden in das Jugendstrafrecht aus. Die reifebezogene Differenzierung gemäß § 105 JGG wurde dementsprechend abgelehnt. Sofern die Heranwachsenden vollständig in das JGG einbezogen werden, solle die Höchstdauer der Jugendstrafe für Heranwachsende auf 15 Jahre angehoben, wenn nach Allgemeinem Strafrecht lebenslange Freiheitsstrafe angedroht ist. Junge Erwachsene sollen weiterhin dem Allgemeinen Strafrecht unterstellt bleiben, jedoch mit einer Strafmilderung gem. § 49 Abs. 1 StGB.

Künftig soll bei den ambulanten Rechtsfolgen unterschieden werden zwischen unterstützenden, medizinisch-therapeutischen und ahndenden Maßnahmen. Die unterstützenden Maßnahmen unterteilen sich wiederum in die sozialpädagogischen Maßnahmen und die Ge- und Verbote zur Lebensgestaltung. Als neue, nicht freiheitsentziehende Rechtsfolgen der Straftat wurden empfohlen eine Meldepflicht zur Beschränkung von Freizeitaktivitäten, die (freiwillige) Vereinbarung der Teilnahme am TOA sowie ein Schuldspruch ohne weitere Sanktionierung. Für alle nicht freiheitsentziehende Rechtsfolgen der Straftat sollen gesetzliche Obergrenzen festgelegt werden, auf maximal 120 Stunden für gemeinnützige Leistungen sowie auf das doppelte Monatsnettoeinkommen bei der Geldauflage. Festgelegt werden solle auch der Vorrang der Schadenswiedergutmachung vor der Verhängung einer Geldauflage. Schließlich soll Vollstreckungsverjährung eintreten, wenn nicht innerhalb von sechs Monaten nach Rechtskraft des Urteils mit der Vollstreckung ambulanter Maßnahmen oder des Jugendarrests begonnen worden ist.

Mit deutlicher Mehrheit abgelehnt wurde der Antrag: Der Jugendarrest ist auch neben einer ausgesetzten Jugendstrafe oder neben der Aussetzung der Verhängung der Jugendstrafe zuzulassen (Warnschussarrest).

---

287 Die Diskussion ist veröffentlicht in 64. DJT, Bd. II/2, S. N 130 ff.; die Beschlüsse sind veröffentlicht in 64. DJT, Bd. II/1, S. N 109 ff.

288 Albrecht, H.-J. 2002a; Albrecht, H.-J. 2002b.

289 <http://www.djt.de/fileadmin/downloads/64/beschluesse.pdf>. Vgl. auch Ostendorf 2003b; Schöch 2002, Schöch 2003a.

Mehrheitlich wurde empfohlen, „schädliche Neigungen“ als Voraussetzungen der Jugendstrafe zu streichen. Bei 14- und 15-Jährigen solle Jugendstrafe nur bei Vorliegen eines schwersten Gewaltverbrechens gegen eine Person verhängt werden dürfen. Die Obergrenze der zur Bewährung aussetzungsfähigen Jugendstrafe soll auf 3 Jahre angehoben werden. Die Möglichkeit der sogenannten „Vorbewährung“ solle gesetzlich eindeutig geregelt werden.

Mit großer Mehrheit wurde hinsichtlich Diversion empfohlen, dem Jugendstaatsanwalt die Kompetenz zuzugestehen, Leistungen in dem Maß anzuregen, wie der Jugendrichter sie nach § 45 Abs. 3 JGG im Vorverfahren als Sanktionen auferlegen kann.

Hinsichtlich Untersuchungshaft wurde empfohlen, die Nichtanrechenbarkeit von Untersuchungshaft aus erzieherischen Gründen (§ 52a I, 2, 3 JGG) ersatzlos zu streichen. Ferner wurde ein Untersuchungshaftvollzugsgesetz empfohlen.

Mehrheitlich unterstützt wurde die Forderung nach einer gesetzlichen Verpflichtung zur erzieherischen Qualifikation von Richtern und Staatsanwälten. Empfohlen wurde deshalb die Ausgestaltung von § 37 JGG als Muss-Vorschrift, allerdings sollte eine zeitnahe obligatorische Fortbildung als Alternative zur Ausbildung genügen.

Im Interesse der Verfahrensvereinfachung und –beschleunigung wurde empfohlen, bei voller Einbeziehung der Heranwachsenden in das Jugendstrafrecht für einfach gelagerte Sachverhalte ein schriftliches und summarisches (Strafbefehls-)Verfahren bei Heranwachsenden zuzulassen.

Angesichts der Entwicklungen im Opferschutz und der Bedeutung, die dem Opfer heute auch im Jugendstrafverfahren zukommt, wurde empfohlen, die Nebenklage auch im Verfahren gegen Jugendliche zuzulassen. Allerdings sollten Einschränkungen im Deliktskatalog (§ 395 StPO) der Nebenklage geprüft werden (z.B. Wettbewerbs-, Ehrdelikte und einfache Körperverletzungen).

Mit großer Mehrheit wurde schließlich empfohlen, angesichts der weit fortgeschrittenen und differenzierten Diskussion über die Reform des Jugendstrafrechts eine Kommission mit der Vorbereitung eines 2. JGGÄndG zu beauftragen, in der das gesamte Spektrum der derzeit diskutierten Auffassungen vertreten ist.

### **3.8 Arbeitsgruppe „Jugendhilfe und Justiz“ (2005)**

Im Anschluss an eine Tagung „Jugendhilfe und Justiz“ im Jahr 2005 bildete sich eine Arbeitsgruppe vor allem von Praktikern aus der Straffälligenhilfe und Jugendhilfe, die Vorschläge erarbeitete mit dem Ziel, den Vorrang der Erziehung bei delinquenten Jugendlichen ernst zu nehmen.<sup>290</sup> Hinsichtlich der Rechtsfolgen der Straftat für Jugendliche wird die Abschaffung von Jugendarrest und Jugendstrafe vorgeschlagen. Es soll nur noch einen Katalog der Rechtsfolgen der Straftat geben, in dem die bisherigen Weisungen, die Entschuldigung und die Geldauflage aufgenommen werden.<sup>291</sup> „Eine Weisung kann auch

---

290 Cornel 2009b; Cornel 2010; Cornel 2011b. Die Vorschläge wurden in den Vorständen der Katholischen Bundes-Arbeitsgemeinschaft Straffälligenhilfe (KAGS) und dem Bundesverband katholischer Einrichtungen und Dienste der Erziehungshilfe e.V. (BVKE) „ausführlich diskutiert und zustimmend zur Kenntnis genommen“ (BVKE 2008, S. 5). Die Vorschläge knüpfen damit an das „Plädoyer“ von Cornel für die Abschaffung des Jugendstrafvollzugs an (Cornel 1984).

291 Cornel 2009b, S. 406; Cornel 2010, S. 11; Cornel 2011b, S. 45; BVKE 2008, S. 26.



sein, sich in einem Jugendhilfediagnosezentrum im Zuge der Mitwirkung im gerichtlichen Verfahren hinsichtlich des Erziehungsbedarfs untersuchen zu lassen und während dieser Zeit das Jugendhilfediagnosezentrum nicht zu verlassen.“<sup>292</sup> Die Jugendgerichte können bei Jugendlichen nur die vorgesehenen Rechtsfolgen anordnen, die erzieherischen Maßnahmen erfolgen durch die und in Verantwortung der Jugendhilfe, die „selbst keinerlei Zwangsmaßnahmen vollstreckt oder anwendet.“<sup>293</sup>

Für Heranwachsende, die gem. § 105 JGG nach Jugendstrafrecht verurteilt wurden, gilt als Rechtsfolge weiterhin die Jugendstrafe (unter Verzicht auf den Begriff der „schädlichen Neigung“), nicht aber der Jugendarrest.<sup>294</sup>

### **3.9 Papendorf: Forderungen des Arbeitskreises junger Kriminologen aus heutiger Sicht (2010)**

1982 verabschiedete der Arbeitskreis junger Kriminologen (AJK) acht Forderungen zum Jugendstrafrecht, die Papendorf vor dem Hintergrund der seitherigen Entwicklung der Jugendkriminalität wie der Sanktionierungspraxis auf ihre gegenwärtige Tragfähigkeit überprüfte.<sup>295</sup> Im Einzelnen handelt es sich um folgende, bei Papendorf aufgelistete und erläuterte Forderungen:

1. Personen unter 18 Jahren dürfen nicht mit Freiheitsstrafe bestraft werden.<sup>296</sup>
2. Eine Einweisung in den Strafvollzug aus Gründen der Erziehung ist sinnlos und darf nicht erfolgen.<sup>297</sup>
3. Die unbestimmte Jugendstrafe ist ersatzlos abzuschaffen.<sup>298</sup>
4. Soweit bei Personen über 18 Jahren Freiheit entzogen wird, ist offener Vollzug als Regelvollzug vorzusehen. Leistungen dürfen nur unter Wahrung des Freiwilligkeitsprinzips angeboten werden.<sup>299</sup>
5. Bei Personen unter 18 Jahren darf Untersuchungshaft nicht angeordnet werden.<sup>300</sup>
6. Der Jugendarrest ist abzuschaffen.<sup>301</sup>
7. Das Jugendstrafrecht muss gegenüber der Jugendhilfe unter strikter Wahrung ihrer Autonomie zurücktreten. Eine stationäre Unterbringung in Einrichtungen der Jugendhilfe darf nicht unter Vorbehalten wie dem der Geschlossenheit geschehen.<sup>302</sup>
8. Für ambulante Alternativsanktionen müssen folgende Prinzipien gelten:
  - Nicht-Intervention hat Vorrang vor jedem ambulanten Programm;
  - Strenge Prüfung, dass die ambulanten Sanktionen nicht die Kontrolle ausweiten, sondern an die Stelle bestehender Maßnahmen treten;

---

292 Cornel 2009b, S. 406; Cornel 2010, S. 11; Cornel 2011b, S. 45; BVkE 2008, S. 26.

293 Cornel 2009b, S. 408; Cornel 2010, S. 12; Cornel 2011b, S. 45. Vgl. auch BVkE 2008, S. 28.

294 Cornel 2010, S. 12; Cornel 2011b, S. 47.

295 Papendorf 2011.

296 Papendorf 2011, S. 573.

297 Papendorf 2011, S. 576.

298 Papendorf 2011, S. 577.

299 Papendorf 2011, S. 577.

300 Papendorf 2011, S. 578.

301 Papendorf 2011, S. 579.

302 Papendorf 2011, S. 580.

- Berücksichtigung der sozialen Bedingtheit von Kriminalität und der Situation des Opfers;
- keine Hilfe oder therapeutische Maßnahme gegen den Willen des Betroffenen;
- Durchführung der Maßnahme im sozialen Nahraum;
- Angebote außerhalb der Justiz haben Vorrang vor staatlichen Maßnahmen.<sup>303</sup>

Durch das 1. JGGÄndG wurden die Forderungen Nr. 3 erfüllt, Nr. 5 und Nr. 7 wurde teilweise Rechnung getragen. Papendorf kommt ansonsten zum Schluss, dass „keine Notwendigkeit (besteht), Abstriche an dem Forderungskatalog des AJK vorzunehmen.“<sup>304</sup>

### **3.10 Dünkel: Reformbedarf unter besonderer Berücksichtigung der vom Ministerkomitee des Europarats beschlossenen Empfehlungen (2014)**

Über den 1990 im Anschluss an das 1. JGG-ÄndG im Bundestag einstimmig beschlossene Aufgabenkatalog<sup>305</sup> hinaus besteht nach Dünkel "zusätzlicher erheblicher Reformbedarf ... aus den 2003 und 2008 vom Ministerkomitee des Europarats beschlossenen Empfehlungen (vgl. Rec [2003]20 und [2008]11) will Deutschland die im Urteil des BVerfG von 2006 zum Ausdruck gelangende Verpflichtung, dass ein Zurückbleiben hinter internationalen Standards des Europarats oder der Vereinten Nationen die »Indizwirkung« eines Verfassungsverstoßes bewirkt, ernst nehmen."<sup>306</sup>

Zusammenfassend sieht er folgenden Reformbedarf:

- "Abschaffung der Jugendstrafe wegen schädlicher Neigungen,
- Abschaffung des Warnschussarrests,
- Abschaffung des Jugendarrests als Folge der Nichtbeachtung von Anordnungen nach dem OWiG.
- weitergehende Einschränkungen des sog. Beuge- oder Ungehorsamsarrests,
- drohender Jugendarrest als Fall notwendiger Verteidigung,
- Begrenzung der Gemeinnützigen Arbeit als originäre Sanktion (Weisungen und Auflagen) auf 120 (Jugendliche) und 240 Std. (Heranwachsende),
- Abschaffung der Sicherungsverwahrung bei Jugendlichen und nach JGG oder StGB verurteilten Heranwachsenden,
- Beseitigung von Schlechterstellungen im Jugendstrafverfahren (insb. §§ 55, 52a JGG),
- finanzielle Absicherung von konstruktiven Sanktionsmöglichkeiten des JGG wie Täter-Opfer Ausgleich, Betreuungsweisungen und Sozialen Trainingskursen."<sup>307</sup>

---

303 Papendorf 2011, S. 581.

304 Papendorf 2011, S. 582.

305 BT-Drs. 11/7421 vom 19.06.1990, S. 4, Buchstabe c.

306 Dünkel 2014b, S. 294.

307 Dünkel 2014b, S. 298.

#### **4. Empirisch gesichertes Wissen als Voraussetzung von rationaler Kriminalpolitik und Akzeptanz des Strafrechts - Vertrauen ist gut, (Wirkungs-)Forschung wäre besser**

#### **4.1 Verfassungsrechtliche Anforderungen an Jugendstrafrecht und Jugendstrafvollzug**

##### **4.1.1 Die Entscheidung des BVerfG vom 31.05.2006**

In seiner Entscheidung über die die verfassungsrechtliche Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung des Jugendstrafvollzugs vom 31.05.2006<sup>308</sup> hat das BVerfG für das Jugendstrafrecht<sup>309</sup> entscheidende Weichen gestellt und nicht mehr hintergehbare Positionen festgeschrieben, indem es die Besonderheiten des Jugendstrafrechts betont, soziale Integration als Ziel des Jugendstrafvollzugs festgeschrieben, Gesetzgebung und Verwaltung auf die Verwendung von „möglichst realitätsgerechten Annahmen und Prognosen“<sup>310</sup> sowie auf fortlaufende Beobachtung und Nachbesserung festgelegt sowie die Jugendstrafe nur als letztes Mittel und als ein zu minimierendes Übel akzeptiert hat. Was in dieser Entscheidung „speziell für den Jugendstrafvollzug und die Strafvollzugspolitik gefordert wird, beansprucht auch generell Geltung für alle Bereiche des Umganges mit Kriminalität und Kriminalitätskontrolle von der Gesetzgebung über die Strafrechtsanwendung im Verfahren bis hin zu Reaktion und Sanktion einschließlich ihrer Folgewirkungen.“<sup>311</sup>

- Es hat erstens die Besonderheiten des Jugendstrafrechts betont: „Die Ausgangsbedingungen und Folgen strafrechtlicher Zurechnung sind bei Jugendlichen in wesentlichen Hinsichten andere als bei Erwachsenen .... Jugendliche befinden sich biologisch, psychisch und sozial in einem Stadium des Übergangs, das typischerweise mit Spannungen, Unsicherheiten und Anpassungsschwierigkeiten, häufig auch in der Aneignung von Verhaltensnormen, verbunden ist. Zudem steht der Jugendliche noch in einem Alter, in dem nicht nur er selbst, sondern auch andere für seine Entwicklung verantwortlich sind. Die Fehlentwicklung, die sich in gravierenden Straftaten eines Jugendlichen äußert, steht in besonders dichtem und oft auch besonders offensichtlichen Zusammenhang mit einem Umfeld und Umständen, die ihn geprägt haben. Für das Jugendstrafrecht und den Jugendstrafvollzug gewinnt daher der Grundsatz, dass Strafe nur als letztes Mittel ... und nur als ein in seinen negativen Auswirkungen auf die Persönlichkeit des Betroffenen nach Möglichkeit zu minimierendes Übel ... verhängt und vollzogen werden darf, eine besondere Bedeutung.“<sup>312</sup>
- Es hat zweitens das in ständiger Rechtsprechung aus der Menschenwürde und dem allgemeinen Freiheitsanspruch abgeleitete Gebot der Resozialisierung<sup>313</sup> für den Jugendstrafvollzug bekräftigt: „Der Vollzug der Freiheitsstrafe muss auf das Ziel aus-

---

308 BVerfGE 116, 69. Ausführlich hierzu Sußner 2009.

309 Dies ist freilich nur die jüngste Entscheidung zum Verhältnis von Verfassung und Jugendstrafrecht. Weitere wichtige Entscheidungen sind bei Ostendorf 2016b, Rdnr. 13 ff. aufgeführt.

310 BVerfGE 116, 69 (S. 91).

311 Sonnen, in Diemer et al. 2015, Einleitung: Jugendstrafrecht – aktuell, Rdnr. 9.

312 BVerfGE 116, 69 (S. 85).

313 Vgl. BVerfGE 98, 169 (S. 200: „Die Verfassung gebietet, den Strafvollzug auf das Ziel der Resozialisierung der Gefangenen hin auszurichten. Der einzelne Gefangene hat aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG einen grundrechtlichen Anspruch darauf, dass dieser Zielsetzung bei ihn belastenden Maßnahmen genügt wird.“).

gerichtet sein, dem Inhaftierten ein künftiges straffreies Leben in Freiheit zu ermöglichen .... Dieses – oft auch als Resozialisierungsziel bezeichnete – Vollzugsziel der sozialen Integration ... ist im geltenden Jugendstrafrecht als Erziehungsziel verankert (§ 91 Abs. 1 JGG). Der Verfassungsrang dieses Vollzugsziels beruht einerseits darauf, dass nur ein auf soziale Integration ausgerichteter Strafvollzug der Pflicht zur Achtung der Menschenwürde jedes Einzelnen ... und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit staatlichen Strafens ... entspricht. Mit dem aus Art. 1 Abs. 1 GG folgenden Gebot, den Menschen nie als bloßes Mittel zu gesellschaftlichen Zwecken, sondern stets auch selbst als Zweck - als Subjekt mit eigenen Rechten und zu berücksichtigenden eigenen Belangen - zu behandeln ..., und mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist die Freiheitsstrafe als besonders tiefgreifender Grundrechtseingriff nur vereinbar, wenn sie unter Berücksichtigung ihrer gesellschaftlichen Schutzfunktion konsequent auf eine straffreie Zukunft des Betroffenen gerichtet ist. Zugleich folgt die Notwendigkeit, den Strafvollzug am Ziel der Resozialisierung auszurichten, auch aus der staatlichen Schutzpflicht für die Sicherheit aller Bürger. Zwischen dem Integrationsziel des Vollzugs und dem Anliegen, die Allgemeinheit vor weiteren Straftaten zu schützen, besteht insoweit kein Gegensatz.“<sup>314</sup> Die verfassungsrechtliche Ableitung aus den Prinzipien von Menschenwürde und Sozialstaat gilt freilich nicht nur für den Jugendstrafvollzug,<sup>315</sup> sondern für das gesamte Jugendstrafrecht.

- Es hat drittens Gesetzgebung und Verwaltung auf die Verwendung von „möglichst realitätsgerechten Annahmen und Prognosen“ sowie auf fortlaufende Beobachtung und Nachbesserung verpflichtet:<sup>316</sup> „Die gesetzlichen Vorgaben für die Ausgestaltung des Vollzuges müssen zudem auf sorgfältig ermittelten Annahmen und Prognosen über die Wirksamkeit unterschiedlicher Vollzugsgestaltungen und Behandlungsmaßnahmen beruhen .... Der Gesetzgeber muss vorhandene Erkenntnisquellen, zu denen auch das in der Vollzugspraxis verfügbare Erfahrungswissen gehört, ausschöpfen ... und sich am Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse orientieren .... Auf eine den grundrechtlichen Anforderungen nicht genügende Berücksichtigung vorhandener Erkenntnisse oder auf eine den grundrechtlichen Anforderungen nicht entsprechende Gewichtung der Belange der Inhaftierten kann es hindeuten, wenn völkerrechtliche Vorgaben oder internationale Standards mit Menschenrechtsbezug, wie sie in den im Rahmen der Vereinten Nationen oder von Organen des Europarates beschlossenen einschlägigen Richtlinien und Empfehlungen enthalten sind ... nicht beachtet beziehungsweise unterschritten werden ... Die Verpflichtung, der gesetzlichen Ausgestaltung des Vollzuges möglichst realitätsgerechte Annahmen und Prognosen zugrunde zu legen, wirkt auch in die Zukunft. Mit Rücksicht auf das besonders hohe Gewicht der grundrechtlichen Belange, die durch den Jugendstrafvollzug berührt werden, ist der Gesetzgeber zur Beobachtung und nach Maßgabe der Beobachtungsergebnisse zur Nachbesserung verpflichtet .... Der Gesetzgeber muss daher sich selbst und den mit der Anwendung der gesetzlichen Bestimmungen befassten Behörden die Möglichkeit sichern, aus Erfahrungen mit der jeweiligen gesetzlichen Ausgestaltung des Vollzuges und der Art und Weise, in der die gesetzlichen Vorgaben angewendet werden, und dem Vergleich mit entsprechenden Erfahrungen außerhalb des eigenen räumlichen Kompetenzbereichs zu lernen. In diesem Zusammenhang liegt vor allem die Erhebung aussagefähiger, auf Vergleichbarkeit angelegter Daten nahe, die bis hinunter auf die

---

314 BVerfGE 116, 69 (S. 85).

315 Vgl. Goerdeler 2015b.

316 Zur „Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers im Strafrecht“ vgl. Bosch 2015; Hillenkamp 2009, Lübbe-Wolff 2016, S. 50 f.; Rolinski 2009; Steinberg 1987.

Ebene der einzelnen Anstalten eine Feststellung und Bewertung der Erfolge und Misserfolge des Vollzuges – insbesondere der Rückfallhäufigkeiten – sowie die gezielte Erforschung der hierfür verantwortlichen Faktoren ermöglichen. Solche Daten dienen wissenschaftlicher und politischer Erkenntnisgewinnung sowie einer öffentlichen Diskussion, die die Suche nach besten Lösungen anspricht und demokratische Verantwortung geltend zu machen erlaubt.“<sup>317</sup> Prägnant formuliert: „Einen *theoriegeleiteten und evidenzbasierten Jugendstrafvollzug* zu entwickeln ist somit die der Gesetzgebung und der Vollzugspraxis gestellte Aufgabe.“<sup>318</sup>

- Es hat viertens die Jugendstrafe nur als letztes Mittel und als ein zu minimierendes Übel akzeptiert: „Für den Jugendstrafvollzug hat das Ziel der Befähigung zu einem straffreien Leben in Freiheit besonders hohes Gewicht. Dies ergibt sich schon daraus, dass die Verpflichtung des Staates, negative Auswirkungen des Strafübels auf die Lebenstüchtigkeit des Gefangenen weitestmöglich zu mindern, hier besonders ausgeprägt ist. Auf den Jugendlichen wirkt die Freiheitsstrafe in einer Lebensphase ein, die auch bei nicht delinquentem Verlauf noch der Entwicklung zu einer Persönlichkeit dient, die in der Lage ist, ein rechtschaffenes Leben in voller Selbständigkeit zu führen. Indem der Staat in diese Lebensphase durch Entzug der Freiheit eingreift, übernimmt er für die weitere Entwicklung des Betroffenen eine besondere Verantwortung. Dieser gesteigerten Verantwortung kann er nur durch eine Vollzugsgestaltung gerecht werden, die in besonderer Weise auf Förderung - vor allem auf soziales Lernen sowie die Ausbildung von Fähigkeiten und Kenntnissen, die einer künftigen beruflichen Integration dienen – gerichtet ist. Hinzu kommt, dass beim jugendlichen Straftäter die Lebensspanne nach Verbüßung der Haft typischerweise besonders lang ist. Er wird in verhältnismäßig jungen Jahren – in einem statistisch betrachtet immer noch vergleichsweise hoch kriminalitätsanfälligen Alter - wieder in die Freiheit entlassen. Erfolgreiche Wiedereingliederung ist deshalb sowohl im Hinblick auf das weitere Leben des Betroffenen als auch im Hinblick auf den Schutz der Allgemeinheit vor weiteren Straftaten von besonders großer Bedeutung.

Freiheitsstrafen wirken sich für Jugendliche in besonders einschneidender Weise aus. Das Zeitempfinden Jugendlicher ist anders als dasjenige Älterer. Typischerweise leiden sie stärker unter der Trennung von ihrem gewohnten sozialen Umfeld und unter erzwungenem Alleinsein. In ihrer Persönlichkeit sind Jugendliche weniger verfestigt als Erwachsene, ihre Entwicklungsmöglichkeiten sind offener. Aus alledem ergeben sich spezielle Bedürfnisse, besondere Chancen und Gefahren für die weitere Entwicklung und eine besondere Haftempfindlichkeit, vor allem auch eine spezifische Empfindlichkeit für mögliche schädliche Auswirkungen des Strafvollzugs .... Die Bedeutung der Familienbeziehungen und der Möglichkeit, sie auch aus der Haft heraus zu pflegen ..., ist für Gefangene im Jugendstrafvollzug altersbedingt besonders groß. Bei der Gruppe der im Rechtssinne jugendlichen Gefangenen sind zudem grundrechtlich geschützte Positionen der erziehungsberechtigten Eltern berührt .... Ein der Achtung der Menschenwürde und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit staatlichen Strafens verpflichteter Strafvollzug muss diesen Besonderheiten, die jedenfalls

---

317 BVerfGE 116, 69 (S. 90 f.). Zur Umsetzung dieser Vorgaben in den neuen Jugendstrafvollzugsgesetzen der Länder vgl. die Übersicht bei Goerdeler 2015a; Goerdeler 2016a, Rdnr. 125 ff. Zur "menschenrechtlichen Durchdringung des Jugendstrafvollzugs" vgl. Goerdeler 2015b.

318 Walter, J. 2008, S. 159. Dort auch zu einer Einschätzung, inwieweit die neuen Jugendstrafvollzugsgesetze der Länder diesen Anforderungen nicht genügen.

bei einem noch jugendhaften Entwicklungsstand größtenteils auch auf Heranwachsende zutreffen, Rechnung tragen.“<sup>319</sup>

Die seit dieser Entscheidung aus dem Jahr 2006 verstrichene Zeit erlaubt eine Zwischenbilanz über den Stand der Umsetzung dieser Vorgaben: "Ausmaß und Schrittfolge der Fortentwicklung variieren zwar von Land zu Land, bleiben jedoch insgesamt deutlich hinter den Vorgaben zurück. ... die Justizressorts in Bund und Ländern geraten regelmäßig bei der Verteilung von Mitteln, die (auch) fortlaufende systematische interne Erhebungen sowie externe Forschungsaufträge erlauben, gegenüber anderen Ressorts ins Hintertreffen. Das lässt den dringenden Wunsch auf eine baldige »Erinnerungsentscheidung« des Bundesverfassungsgerichts aufkommen.“<sup>320</sup> Immerhin haben die Kriminologischen Dienste der meisten Bundesländer eine Arbeitsgruppe Evaluation des Jugendvollzugs gegründet und versuchen, mit der Erfassung von Strukturdaten und der Erhebung von Falldaten Basisdaten zu erfassen, die eine vergleichende Einordnung der einzelnen Jugendvollzugsanstalten erlauben.<sup>321</sup> Seit 2010 werden Strukturdaten der Jugendanstalten - Stichtag 31.3. - in 14 der 16 Bundesländer erhoben. "Sie beziehen sich auf Belegung, Deliktsstruktur, Personalstand, weitere Vollzugsdaten, auf die Angebote im Bereich Bildung/Beschäftigung/Behandlung und weitere Variablen.“<sup>322</sup> Mit den Falldaten soll jeder Inhaftierte im Jugendvollzug mit einem Strafmaß über sechs Monaten erfasst werden. "Neben den strafrechtlich relevanten Daten (Vollzugsdaten, Ausgänge, Hafturlaube, Entlassung/Übergang u.a.) finden sich Items zur Einschätzung der Person und des Risikos des Rückfalls (durch das Personal, zu den Zeitpunkten Inhaftierung und Entlassung). Weiterhin werden die im Vollzug angebotenen und im Einzelfall genutzten Maßnahmen aufgeführt.“<sup>323</sup> Geplant ist ferner, BZR-Daten zur Erfassung der Rückfälligkeit nach Haftentlassung zu erheben.<sup>324</sup>

#### **4.1.2 Verfassungsrechtliche Bedeutung völkerrechtlicher Vorgaben und internationaler Standards mit Menschenrechtsbezug**

Die internationale Jugendkriminalpolitik hat inzwischen Vorgaben und Standards entwickelt, die freilich überwiegend „soft law“ sind, also keine Umsetzungsverpflichtung enthalten. Schüler-Springorum hat deshalb 2004 seiner These, „Eine eigene Jugendkriminalpolitik gibt es, und zwar seit über einhundert Jahren“,<sup>325</sup> die Antithese entgegengesetzt,<sup>326</sup> dies sei „Wortgeklingel“ und damit begründet, dass den internationalen Empfehlungen mangels Imperativ ein Implementationsmangel anhafte, die Sachaussagen viel zu schön seien, um wahr zu sein, die Adressaten machten, was sie wollten und eine Wende zu einer neoklassischen Orientierung der Kriminalpolitik unübersehbar sei. Seine Synthese (bzw. Hypothese) lautete freilich: „Eine internationale Jugendkriminalpolitik als nicht existierend zu diagnostizieren, greift dennoch in mehrfacher Hinsicht zu kurz“.<sup>327</sup> Denn einhundert Jahre Jugendgerichtsbarkeit hätten eine Reihe von Basispostulaten hervorgebracht, „hinter welche die Jugendkriminalpolitik auch in Zukunft nicht wird zurückfallen

---

319 BVerfGE 116, 69 (S. 87).

320 Kerner 2015, S. 805.

321 Lobitz et al. 2013; Goerdeler 2016a, Rdnr. 131; Wirth 2013a.

322 Matt 2016, S. 150.

323 Matt 2016, S. 150.

324 Matt 2016.

325 Schüler-Springorum 2004, S. 190.

326 Schüler-Springorum 2004, S. 197.

327 Schüler-Springorum 2004, S. 201.

können, ohne ihren Anspruch auf »Internationalität« aufzugeben. Stark vereinfacht sind dies die folgenden Positionen:

- Mögliche soziale Hilfen haben Vorrang vor strafrechtlichem Eingreifen. Solche Hilfen sind tunlichst in der engeren sozialen Umgebung des/der Jugendlichen wortwörtlich zu verorten.
- Möglichkeiten und Techniken der Vermeidung des förmlichen Verfahrens haben in allen seinen Stadien Vorrang vor dessen Fortsetzung (Diversion, Mediation o.ä.).
- Das Sanktionsarsenal ist vorrangig rehabilitativ (»erzieherisch«) zu gestalten und nicht punitiv.
- Freiheitsentzug ist stets das »letzte Mittel« (ultima ratio, last resort), und zwar dem Grunde wie auch seiner Länge nach.<sup>328</sup>

Heute würde Schüler-Springorum vermutlich, jedenfalls bezogen auf Deutschland, seine Antithese abschwächen. Denn mit dem obiter dictum, dass es auf eine „den grundrechtlichen Anforderungen nicht genügende Berücksichtigung vorhandener Erkenntnisse oder auf eine den grundrechtlichen Anforderungen nicht entsprechende Gewichtung der Belange der Inhaftierten ... hindeuten (könne), wenn völkerrechtliche Vorgaben oder internationale Standards mit Menschenrechtsbezug ... nicht beachtet beziehungsweise unterschritten werden“, hat das BVerfG in seiner Entscheidung vom 31.05.2006<sup>329</sup> die internationale Perspektive für den Gesetzgeber wesentlich verpflichtender gemacht als es die Standards, Richtlinien oder Empfehlungen in ihrer Eigenschaft als „soft law“ unmittelbar sind.<sup>330</sup> Aus diesen internationalen Menschenrechtsstandards ergibt sich, Dünkel zufolge, als Konsens:

- „1. Ambulante („gemeindebezogene“) Sanktionen haben absolute Priorität vor freiheitsentziehenden Sanktionen („ultima ratio“ der Freiheitsstrafe).
2. Auch ambulante Sanktionen bedürfen der rechtsstaatlichen Eingriffsbegrenzung und sind dann erfolgversprechend, wenn sie von den Betroffenen als fair und verhältnismäßig wahrgenommen werden.
3. Es gibt überall unausgeschöpfte Potenziale für ambulante Sanktionen mit unterschiedlichen Ausprägungen, je nach dem Entwicklungsstand der Geldstrafe, gemeinnützigen Arbeit, Strafaussetzung zur Bewährung und bedingten Entlassung in den einzelnen Ländern.
4. Im Strafvollzug ist alleiniges Ziel die Resozialisierung, die in manchen Ländern als Verfassungsprinzip anerkannt ist.
5. Eine konsequente Umsetzung dieses Prinzip setzt die Erstellung und regelmäßige Fortschreibung individueller Vollzugspläne mit gut strukturierten Bildungs- und Ausbildungsangeboten, therapeutischen und sozialpädagogischen Maßnahmen und einer frühzeitigen Entlassungsvorbereitung unter Einbeziehung externer Agenturen und Einrichtungen (Bewährungshilfe, Jobcenter, Übergangswohneinrichtungen) bis hin zu einer anzustrebenden bedingten Entlassung und Nachsorge voraus.“<sup>331</sup>

Ergänzend kann noch hinzugefügt werden:

---

328 Schüler-Springorum 2004, S. 202.

329 BVerfGE 116, 69.

330 ebenso Lübbe-Wolff 2016, S. 28 f.

331 Dünkel 2018a, S. 114.

6. Die internationalen Standards erkennen eine besondere Stellung der Kinder und Jugendlichen an, sie anerkennen die besondere Entwicklungsphase dieser Gruppe und den damit verbundenen Schutz- und Unterstützungsbedarf, sie fordern eine Abschichtung vom für Erwachsene geltenden Sanktionenrecht.<sup>332</sup>

Die Fragestellung des vorliegenden Gutachtens ist deshalb auch zu sehen vor dem Hintergrund der internationalen Entwicklungen und Empfehlungen.<sup>333</sup> Diese internationalen Standards haben damit den Status „plakativer Demonstrationen guten Willens“<sup>334</sup> oder „wohlfeiler politisch-moralischer Appelle“<sup>335</sup> verlassen; ihnen kommt nunmehr gesteigerte Bedeutung zu, weil ein Zurückbleiben der nationalen Gesetzgebung - durch Nichtbeachtung oder Unterschreitung - derartiger Standards eine Indizwirkung hinsichtlich der Verfassungswidrigkeit nationalen Rechts entfaltet.<sup>336</sup>

Für die Jugendkriminalpolitik sind, worauf noch einzugehen sein wird, vor allem die folgenden Standards<sup>337</sup> von Bedeutung:

- „Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen für die Jugendgerichtsbarkeit (»Beijing-Grundsätze«)“ von 1985<sup>338</sup> sowie das "Mustergesetz" der Vereinten Nationen für die Jugendgerichtsbarkeit,<sup>339</sup>
- „Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Kinderrechtskonvention)“ von 1989 – UN-KRK.<sup>340</sup>
- „Richtlinien für die Prävention von Jugendkriminalität (»Riyadh-Richtlinien«)“ von 1990,<sup>341</sup>
- „Regeln der Vereinten Nationen zum Schutz von Jugendlichen unter Freiheitsentzug (»Havanna-Richtlinien«)“ von 1990,<sup>342</sup>

---

332 Vgl. auch Albrecht, H.-J. 2002a, S. D 77.

333 Vgl. hierzu u.a. die Darstellungen von Höynck et al. 2001; Keiser 2008; Kiessl 2001; Neubacher 2003; Neubacher 2009a; Morgenstern 2002.

334 Müller-Dietz 2006, S. 628

335 Pollähne 2007, S. 142

336 Zu diesem Aspekt des Urteils vgl. Dünkel et al. 2007, S. 116: „werden ... erheblich aufgewertet und unmittelbar zum Prüfmaßstab nationalen Rechts“; Dünkel 2008a, S. 399; Goerdeler/Pollähne 2007, S. 70 f.; Pollähne 2007, S. 142; Pruin 2011c, S. 128; Sonnen 2007, S. 93 ff. Kühl 2012, S. 25: „Das maßgebliche Verdienst dieser »Indizkonstruktion« des Bundesverfassungsgerichts besteht ... darin, dass ... das Gericht ... die internationalen Mindeststandards als Einfallstor für rationale Empirie“ installiert hat. Für ein „europäisches Jugendstrafrecht“ i.S. einer Rechtssetzungs- oder Rechtsanweisungskompetenz fehlt derzeit noch der unionsrechtliche Rahmen (vgl. Radtke 2011).

337 Unter diesem Begriff werden sowohl die (Mindest-)Grundsätze oder Richtlinien der Vereinten Nationen als auch die Empfehlungen des Europarates zusammengefasst. Zu einer eingehenden Darstellung und Würdigung vgl. Bochmann 2009 sowie die berechtigte Kritik einzelner Punkte durch Brehm 2009, S. 115 ff.; Dünkel 2009c.

338 In deutscher Übersetzung abgedruckt in Höynck et al. 2001, S. 74 ff.

339 Das Model Law on Juvenile Justice ist abgedruckt in Höynck et al. 2001, S. 109 ff. Es sollte die Beijing-Grundsätze praktisch anwendbar machen, "indem man diese Grundsätze in Gesetzesform bringt und diese damit konkretisiert" (Gensing 2014, S. 22).

340 In deutscher Übersetzung abgedruckt in Höynck et al. 2001, S. 38 ff. Zur Bedeutung dieser inzwischen als Vertragsgesetz in Kraft getretenen Konvention für das deutsche Jugendstrafrecht vgl. Rabe von Kühlewein 2011.

341 In deutscher Übersetzung abgedruckt in Höynck et al. 2001, S. 85 ff. Zu diesen Richtlinien vgl. Schüler-Springorum 1992a.

342 In deutscher Übersetzung abgedruckt in Höynck et al. 2001, S. 94 ff.



- „Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen für nicht-freiheitsentziehende Maßnahmen (»Tokyo-Grundsätze«)“ von 1990,<sup>343</sup>
- Empfehlung des Ministerkomitees des Europarates Rec. R(87)20 über „die gesellschaftlichen Reaktionen auf Jugendkriminalität“ vom 17.09.1987,<sup>344</sup>
- Empfehlung des Ministerkomitees des Europarates Rec. R(88)6 über „die gesellschaftlichen Reaktionen auf Kriminalität unter Jugendlichen aus Gastarbeiterfamilien“ vom 18.04.1988,<sup>345</sup>
- Empfehlung des Ministerkomitees des Europarates Rec R(92)16 über die „Europäischen Grundsätze für gemeindebezogene Sanktionen und Maßnahmen“ vom 19.10.1992<sup>346</sup>, die allerdings nicht für Jugendliche gilt,<sup>347</sup> und Empfehlung Rec R(2000)22 zur Verbesserung der Durchführung der Europäischen Grundsätze betreffend in der Gemeinschaft angewandte Sanktionen und Maßnahmen vom 25.11.2000,<sup>348</sup>
- Empfehlung des Ministerkomitees des Europarates Rec R(99)19 „bezüglich Mediation in Strafsachen (Täter-Opfer-Ausgleich)“,<sup>349</sup>
- Empfehlung des Ministerkomitees des Europarates Rec R(2003)20 zu „neuen Wegen im Umgang mit Jugenddelinquenz und der Rolle der Jugendgerichtsbarkeit“ vom 24.09.2003,<sup>350</sup>
- Empfehlung des Ministerkomitees des Europarates Rec R(2006)13 betreffend „die Anwendung von Untersuchungshaft, die Bedingungen, unter denen sie vollzogen wird, und Schutzmaßnahmen gegen Missbrauch“ vom 27.09.2006,<sup>351</sup>
- Empfehlung des Ministerkomitees des Europarates Rec R(2008)11 vom 05.11.2008 „Europäische Grundsätze für die von Sanktionen oder Maßnahmen betroffenen jugendlichen Straftäter/Straftäterinnen“.<sup>352</sup>

---

343 In deutscher Übersetzung abgedruckt in Höynck et al. 2001, S. 132 ff. Eingehend zu den Tokyo Rules Morgenstern 2002, S. 72 ff.

344 In deutscher Übersetzung abgedruckt in Höynck et al. 2001, S. 197 ff.

345 In deutscher Übersetzung abgedruckt in Höynck et al. 2001, S. 202 ff.

346 In deutscher Übersetzung abgedruckt in Höynck et al. 2001, S. 206 ff. Eingehend zu diesen Empfehlungen Morgenstern 2002, S. 100 ff.

347 „Maßnahmen, die speziell Jugendlichen betreffen, sind nicht Gegenstand dieser Grundsätze“ (Präambel von R(92)16). Zutreffend Dünkel 2009c; Morgenstern 2002, S. 108 f.

348 In deutscher Übersetzung abgedruckt in Höynck et al. 2001, S. 223 ff.

349 In deutscher Übersetzung abgedruckt in Höynck et al. 2001, S. 229 ff.

350 In deutscher Übersetzung abgedruckt in Bundesministerium der Justiz et al. 2004, S. 211 ff.

351 In deutscher Übersetzung abgedruckt in Bundesministerium der Justiz et al. 2009, S. 1 ff. Vgl. hierzu auch Morgenstern 2009; Schulze 2017, S. 31 ff.

352 In deutscher Übersetzung abgedruckt in Bundesministerium der Justiz et al. 2009, S. 13 ff. Vgl. hierzu auch den Kommentar in Council of Europe 2009, S. 33 ff., ferner Dünkel et al. 2007; Dünkel 2008a; Dünkel 2008b; Dünkel 2008c; Dünkel et al. 2009; Dünkel et al. 2010c, S. 1836 ff.; Dünkel 2011a; Dünkel 2012a; Dünkel 2014a; eingehend Kühl 2012, der die zwischenzeitlich erlassenen Jugendstrafvollzugsgesetze der Länder daraufhin überprüft, ob sie diesen Mindeststandards genügen (aaO., S. 39 ff.) und zum Ergebnis kommt: „Im Lichte der europäischen Mindeststandards werden viele gute Lösungen sichtbar – und dazu noch mehr Nachbesserungsmöglichkeiten. Dabei kann keines der Landesgesetze für sich beanspruchen, deutlich näher an das »Ideal« der Mindeststandards heranzureichen als die übrigen Gesetze. Vielmehr erweisen sich die Regelungen in unterschiedlichen Bereichen Stärken und Schwächen auf, die von Norm zu Norm ähnlich, aber auch immer wieder völlig konträr aussehen können. Die Abweichungen wirken dabei – gerade im direkten Vergleich – oftmals beliebig

- Guidelines on child-friendly justice des Ministerkomitees des Europarates vom 17.11.2010, die für Personen unter 18 Jahren vor allem deren Rechtsstellung und -gewährung betonen.<sup>353</sup>
- Von Bedeutung für die Jugendkriminalpolitik sind ferner die "Richtlinie 2013/48/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22.10.2013 über das Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand in Strafverfahren und in Verfahren zur Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls sowie über das Recht auf Benachrichtigung eines Dritten bei Freiheitsentzug und das Recht auf Kommunikation mit Dritten und mit Konsularbehörden während des Freiheitsentzugs",<sup>354</sup>
- "Richtlinie (EU) 2016/800 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.05.2016 über Verfahrensgarantien in Strafverfahren für Kinder, die Verdächtige oder beschuldigte Personen in Strafverfahren sind".<sup>355</sup>
- Den internationalen Konsens für ein erzieherisch sinnvolles und an rechtsstaatlichen Grundsätzen orientiertes Jugendstrafrecht spiegelt das "Model Law on Juvenile Justice"<sup>356</sup> der Vereinten Nationen von 2013 wider, das freilich rechtlich noch unverbindlicher ist als die Empfehlungen der Vereinten Nationen oder des Europarates.

Diese Standards äußern sich nicht nur zu Sanktionen und Verfahren, sondern fordern explizit auch eine evidenzbasierte Kriminalpolitik.<sup>357</sup> Bereits die Empfehlung Nr. R (87) 20 über „die gesellschaftlichen Reaktionen auf Jugendkriminalität“ vom 17.09.1987 empfahl die Überprüfung von Gesetzgebung und Gesetzespraxis mit dem Ziel, „vergleichende Untersuchungen im Bereich der Jugendkriminalität als Grundlage für eine Politik auf diesem Gebiet zu fördern und zu unterstützen und dabei folgende Punkte besonders zu untersuchen:

- Maßnahmen der Verbrechensverhütung;
- das Verhältnis zwischen Polizei und jungen Menschen;
- den Einfluss neuer Entwicklungen in der Kriminalpolitik auf die Praxis der Jugendstrafrechtspflege;
- die Fachausbildung aller jener, die in diesem Bereich tätig sind;
- die spezifischen Merkmale der Kriminalität Minderjähriger im Vergleich zu der Heranwachsender sowie die diesen Altersstufen gemäßen Maßnahmen der Umerziehung und sozialen Integration;
- Alternativen zu freiheitsentziehenden Maßnahmen;
- die Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen an der Betreuung jugendlicher Straftäter;

---

und von zufälligen Vorlieben im föderalen System geprägt. ... Noch zu oft entsteht der Eindruck, dass sich die Gesetzgeber nicht, wie vom Bundesverfassungsgericht gefordert, vom »verfügbaren Erfahrungswissen« und dem »Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse«, sondern vom politischen Zeitgeist und finanziellen Erwägungen haben leiten lassen“(aaO., S. 330).

353 <http://www.coe.int/en/web/children/child-friendly-justice>. In deutscher Übersetzung abrufbar unter <http://www.kinderanwaltschaft.ch/page/die-child-friendly-justice-guidelines>.

354 ABl. I. 294 vom 06.11.2013, S. 1. Vgl. hierzu den "Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Stärkung der Verfahrensrechte von Beschuldigten im Strafverfahren" sowie den Beitrag von Sommerfeld 2016.

355 Abgedruckt in ZJJ 2016, S. 193 ff.; vgl. Drenkhahn 2015; Franzen 2015; Kemme 2017; Sommerfeld 2017a; Sommerfeld 2017b; Sommerfeld 2018.

356 Zu einem Überblick über die Inhalte des "Model Law on Juvenile Justice" vgl. Dünkel 2017b.

357 Vgl. auch Neubacher 2007, S. 19 ff.

- die Wechselbeziehungen zwischen demographischen Gegebenheiten und denen des Arbeitsmarkts einerseits und der Jugendkriminalität andererseits;
- den Einfluss der Massenmedien im Bereich der Kriminalität und die durch diese ausgelösten Reaktionen;
- Einrichtungen wie den „Ombudsmann“ für Jugendliche oder Petitionsausschüsse zum Schutz der Rechte junger Menschen;
- Maßnahmen und Verfahren der Versöhnung zwischen jugendlichen Straftätern und ihren Opfern.“<sup>358</sup>

In R(88)6 über „die gesellschaftlichen Reaktionen auf Kriminalität unter Jugendlichen aus Gastarbeiterfamilien“ vom 18.04.1988 wurde empfohlen, „die Forschung insbesondere zu folgenden Themen zu fördern:

- die Jugendstrafrechtspflege, wie sie von jungen Ausländern und Jugendlichen, die ethnischen oder kulturellen Minderheiten angehören, wahrgenommen wird;
- Probleme Jugendlicher bei der Rückkehr in ihr Herkunftsland und Maßnahmen zur Vorbeugung gegen mögliche Fehlanpassung und Straffälligkeit;
- gesellschaftliche und ethnische Diskriminierung und Anstaltspraxis;
- Praxis der Anzeigeerstattung bei Organen der Strafrechtspflege in Bezug auf Gegebenheiten, die diese Gruppen betreffen;
- Diskriminierung in der Berichterstattung über Kriminalität junger Ausländer in den Medien;
- Folgen demographischer Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt und Auswirkungen auf die Stellung der Gastarbeiter und die Entwicklung der Kriminalität;
- Untersuchungen über die Viktimisierung junger Ausländer oder Jugendlicher, die Minderheiten angehören, insbesondere durch rassistisch motivierte Angriffe;
- Überwachung der Einstellung und Auswahl von Mitarbeitern in der Jugendrechtspflege unter ethnischen Gesichtspunkten.“<sup>359</sup>

In R(92)16 über die „Europäischen Grundsätze für gemeindebezogene Sanktionen und Maßnahmen“ vom 19.10.1992, wird den Mitgliedstaaten empfohlen, sich von den dort aufgestellten Grundsätzen leiten zu lassen, damit diese schrittweise umgesetzt werden. Zu diesen Grundsätzen zählen auch „Forschung zur und Evaluation der Wirkungsweise der »community sanctions and measures«,

- Grundsatz 89:
  - Die Forschung zu »community sanctions and measures« wird gefördert. Sie sollen regelmäßig evaluiert werden.
- Grundsatz 90:
  - Die Evaluation der »community sanctions and measures« soll, ohne sich darauf zu beschränken, eine objektive Beurteilung der Frage umfassen, inwieweit ihr Einsatz
    - den Erwartungen des Gesetz- und Ordnungsgebers, der Justizbehörden, der entscheidenden Behörden, der durchführenden Behörden und der

---

358 Rec R (87) 20, Kapitel V, In deutscher Übersetzung abgedruckt in Höynck et al. 2001, S. 200 f.

359 Rec R(88)6, Kapitel V, in deutscher Übersetzung abgedruckt in Höynck et al. 2001, S. 205.

Gesellschaft in Bezug auf die Ziele der »community sanctions and measures« entspricht;

- zu einer Absenkung der Gefangenenquote beiträgt;
- es ermöglicht, den durch die Straftat erkennbar gewordenen Problemen des Straffälligen zu entsprechen;
- kostenwirksam ist;
- zu einer Verringerung der Kriminalität in der Gesellschaft beiträgt.“<sup>360</sup>

In Rec R (99)19 werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, „die Forschung auf dem Gebiet der Mediation in Strafsachen sowie deren Bewertung zu fördern.“<sup>361</sup>

In Rec(2003)20 „zu neuen Wegen im Umgang mit Jugenddelinquenz“ wird empfohlen, die Jugendkriminalrechtspflege „sollte sich so weit wie möglich auf wissenschaftliche Erkenntnisse stützen, was wirkt, bei wem und unter welchen Umständen.“<sup>362</sup> „Um genauere Kenntnis über die Wirksamkeit der verschiedenen Maßnahmen zu erlangen, sollten Mittel für eine unabhängige wissenschaftliche Bewertung dieser Maßnahmen und für die Weiterleitung der Ergebnisse an diejenigen, die in diesem Bereich tätig sind, bereitgestellt werden.“<sup>363</sup> „Um allzu negativen Einschätzungen zu begegnen, die Öffentlichkeit zu informieren und deren Vertrauen zu erhöhen, sollten Strategien zur Aufklärung über Jugenddelinquenz und die Arbeit und Effektivität des Systems der Jugendgerichtsbarkeit über ein weites Spektrum von Verbreitungswegen, darunter Fernsehen und Internet, ausgearbeitet werden.“<sup>364</sup>

Nach der Empfehlung Rec(2008)11 soll die „Durchführung der ambulanten Sanktionen und Maßnahmen ... auf Interventionsmethoden beruhen, die erprobten fachlichen Standards entsprechen. Diese Methoden sind unter Berücksichtigung von Forschungsergebnissen und professionellen Standardverfahren auf dem Gebiet der Sozialarbeit, der Jugendfürsorge sowie verwandter Tätigkeitsfelder zu entwickeln.“<sup>365</sup> Der Notwendigkeit von Evaluation und Forschung ist ein eigenes Kapitel „Evaluation und Forschung“ gewidmet, in dem es heißt:

- „135. Die Sanktionen und Maßnahmen für Jugendliche sind anhand von Forschungsstudien und auf der Grundlage einer wissenschaftlichen Evaluation zu entwickeln.
- 136.1 Zu dem Zweck sind vergleichende Daten zusammenzutragen, die die Bewertung des Erfolgs oder Misserfolgs von Sanktionen und Maßnahmen, die in Einrichtungen oder außerhalb des Vollzugs durchgeführt werden, zulassen. Bei einer solchen Evaluation sind die Rückfallquoten und deren Gründe zu berücksichtigen.
- 136.2 Außerdem sind Daten zur persönlichen und sozialen Situation der Jugendlichen sowie über die Bedingungen in den Einrichtungen, in denen die Jugendlichen untergebracht sind, zu sammeln.
- 136.3 Die Behörden sind für das Sammeln der Daten und das Erstellen der Statistiken zuständig, um insbesondere die Durchführung regionaler und anderer Vergleiche zu ermöglichen.

---

360 Rec R(92)16, Kapitel XI, in deutscher Übersetzung abgedruckt in Höynck et al. 2001, S. 220.

361 Rec R(99)19, Nr. 34 (Höynck et al. 2001, S. 229 ff., hier: S. 232).

362 Rec(2003)20, Nr. 5 (Bundesministerium der Justiz et al. 2004, S. 211 ff.

363 Rec(2003)20, Nr. 23 (Bundesministerium der Justiz et al. 2004, S. 216).

364 Rec R(2003)20, Nr. 25 (Bundesministerium der Justiz et al. 2004, S. 217).

365 Rec(2008)11, Nr. 39.1 und 39.2 (Bundesministerium der Justiz et al. 2009, S. 22).

137. Die von unabhängigen Gremien durchgeführten kriminologischen Studien über alle Aspekte der Betreuung Jugendlicher sind durch finanzielle Unterstützung und einen vereinfachten Zugang zu Daten und Einrichtungen zu fördern. Die Ergebnisse dieser Studien sind zu veröffentlichen, auch wenn sie von innerstaatlichen Stellen in Auftrag gegeben wurden.
138. Die Studien haben die Privatsphäre der Jugendlichen zu achten und den Regeln zu genügen, die im innerstaatlichen und internationalen Datenschutzrecht niedergelegt sind.“<sup>366</sup>

Auch die Empfehlung CM/Rec(201 0)1 über die Grundsätze der Bewährungshilfe vom 20.01.2010<sup>367</sup> betonen in mehreren Grundsätzen die Evaluation:

- „104. Die Strategien und die Praxis der Bewährungshilfe beruhen weitmöglichst auf Erfahrungen. Die Behörden stellen die für eine gründliche Forschung und Evaluation erforderlichen Ressourcen zur Verfügung.
105. Die Überprüfung bestehender Gesetze, Grundsätze und Praktiken beruht auf fundierten wissenschaftlichen Erkenntnissen und Forschung, die international anerkannten Standards entspricht.“<sup>368</sup>

## **4.2 Empirisch gesichertes Wissen zu Kriminalitätslage, Problemen und Problemlagen, zur Anwendungspraxis und zu den Wirkungen strafrechtlicher Sanktionen als notwendige Basis einer rationalen Kriminalpolitik**

### **4.2.1 Evidence-Based Criminal Policy - die Erwartungen an die Praxis**

In einer Gesellschaft, die ihre Kriminalpolitik auf den gegenwärtigen Stand empirisch gesicherten Wissens stützen würde, sollten keine Maßnahmen bzw. Interventionen durchgeführt werden, die wirkungslos oder gar schädlich sind: "Using what works and stopping using what does not and what ist harmful".<sup>369</sup>

Evaluationen werden inzwischen in „nahezu allen Politikfeldern“<sup>370</sup> durchgeführt mit dem Ziel einer "wissenschaftlich fundierten Bewertung von Sachverhalten und insbesondere von Interventionsmaßnahmen hinsichtlich verschiedener Bewertungskriterien, etwa Effektivität, Effizienz, Akzeptanz oder Nachhaltigkeit ... Ergebnisse der Evaluationsforschung dienen in erster Linie dazu, die evaluierte Intervention zu verbessern oder Entscheidungen über die Nutzung oder Nichtnutzung bzw. Weiterführung einer Intervention zu treffen.“<sup>371</sup>

Den rechtlichen Rahmen dafür, dass empirische Erkenntnisse über die (Un-)Wirksamkeit von Sanktionen geboten und zu berücksichtigen sind, liefert das verfassungsrechtliche Verhältnismäßigkeitsprinzip mit seinen Elementen der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit. "Aus dem Erfordernis der Geeignetheit lässt sich ableiten, dass im empirischen Wirksamkeitstest versagende Sanktionen verfassungswidrig sind. Unter dem

366 Bundesministerium der Justiz et al. 2009, S. 46.

367 In deutscher Übersetzung veröffentlicht in Bewährungshilfe 2012, S. 255 ff. Zu diesen Rules vgl. Jesse/Winkler 2012; Morgenstern 2012.

368 Bewährungshilfe 2012, S. 268.

369 Welsh/Farrington 2001, S. 166.

370 Konzendorf 2009, S. 27.

371 Döring/Bortz 2016, S. 977.

Gesichtspunkt der Erforderlichkeit ergibt sich, dass unter mehreren, sich empirisch als gleichermaßen geeignet erweisenden Sanktionen, zugunsten der von der Sanktion betroffenen Person die am wenigsten eingriffsintensive ausgewählt werden muss. Aus dem Erfordernis, dass auch eine geeignete und erforderliche Maßnahme angemessen im Sinne einer Zumutbarkeit oder Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne sein muss, lässt sich schließlich auch noch ableiten, dass Wirksamkeit nur »conditio sine qua non« ist, dass sie aber auch da, wo sie nachweislich gegeben ist, nicht schrankenlos verfolgt werden darf, sondern ihre Grenze in den Rechten der betroffenen Person findet. Es wäre dann nur noch die, freilich nicht zu unterschätzende, Aufgabe zu bewältigen, Kriterien dafür zu entwickeln, wann ein wissenschaftlicher Nachweis als erbracht zu gelten hat und wie mit den (vielfältigen) Ungewissheiten und Zweifelsfällen umzugehen ist, wofür der Grundsatz »in dubio pro libertate« heranzuziehen wäre."<sup>372</sup>

Voraussetzung ist freilich eine umfassende und methodisch anspruchsvolle Prüfung der getroffenen Maßnahmen bzw. Interventionen.<sup>373</sup> Für die Umsetzung in rationale Kriminalpolitik ist empirisch gesichertes Wissen indes eine zwar notwendige, aber keine hinreichende Bedingung. "Crime policy should be rational and based on the best possible research evidence. One might expect that decision-makers would take careful account of any available evidence on what works or what does not work. How can a program or policy that has produced no discernible evidence of effectiveness, as shown through numerous evaluations, be considered for wider public use? Unfortunately, this happens all the time. Consider the short-lived revival of the prison deterrence program (known as Scared Straight) despite past evaluations showing not only that it failed to deter juvenile delinquents from future criminal activity but that it actually made them worse... It is, of course, wholly naive to think that the evidence base on the effectiveness of a particular program or strategy will be the sole influence on policy. There are many considerations involved in implementing new policies (as well as in expanding effective ones or putting an end to ineffective or harmful ones). For example, they may be different government priorities ... Other factors include the worry by politicians that they may be perceived as soft on crime by supporting prevention instead of law and order measures, as well as the short time-horizons of politicians, which makes programs that show results only the longer term less appealing to those who come up for election every few year. Regrettably, evidence of what works best is rarely a factor in the development of crime policy. Political and other considerations drive much of the crime policy agenda. ... Of course, making scientific evidence on what works be available to policymakers and practitioners (regardless of the discipline) and having them put it into practice are two entirely different matters."<sup>374</sup> Erst in den letzten Jahren ist das Thema "Wissenstransfer" verstärkt als Aufgabe der Wissenschaft wahrgenommen worden.<sup>375</sup>

Hinzu kommt, dass gut bestätigte Ergebnisse empirischer Forschung von den kriminalpolitischen Entscheidungsträgern nur unter bestimmten Voraussetzungen als relevant akzeptiert werden. Nach Tonry/Green bestehen Hürden durch das vorherrschende kriminalpolitische Paradigma (z.B. Schuldausgleich statt Resozialisierung), durch die vorherrschende Ideologie, durch Erwägungen, die auf kurzfristige Wirkung (short-term political considera-

---

372 Graebisch 2018a, S. 209 f.

373 "The key here, of course, is fostering high-quality research - using experimental and quasi-experimental evaluation designs - on the effects of interventions" (Welsh/Farrington 2001, S. 166).

374 Welsh/Farrington 2011, S. 60 f.

375 Vgl. m.w.N. Höynck 2018b, S. 244 ff.

tions) ausgerichtet sind, sowie auf kurzfristigen bürokratischen Hindernissen (short-term bureaucratic considerations and inertia).<sup>376</sup>

"Grundsätzlich aber besteht Konsens, dass Evaluation in der Sozialarbeit, der therapeutischen Arbeit und auch in der Strafjustiz (im weitesten Sinne) ebenso unentbehrlich ist wie in der Medizin und in der Pharmakologie. Immerhin haben Programme in all diesen Bereichen mehr oder weniger einschneidende Auswirkungen auf die Lebensgestaltung Betroffener. Dass man diesen nicht immer helfen kann, ist hinzunehmen, dass man ihnen aber im Namen der Therapie schadet, gilt zu Recht als unannehmbar. Evaluation ist damit auch ein ethisches Postulat."<sup>377</sup>

Von dem Ziel einer evidenzbasierten Kriminalpolitik<sup>378</sup> ist die Realität noch weit entfernt. Für die Gesetzgebung hat das BVerfG wiederholt bestätigt, dass eine Maßnahme den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Geeignetheit bereits entspricht, "wenn sie nicht gänzlich ungeeignet" oder nicht als "evident ungeeignet" erscheint.<sup>379</sup>

Auch in der (jugend-)strafrechtlichen Praxis spielen Erkenntnisse über die Wirkungen von Sanktionen keine große Rolle; eine Begründung hinsichtlich der Geeignetheit wird regelmäßig weder gegeben, geschweige denn gefordert. "Strafrechtspraktiker setzen die grundsätzliche präventive Nützlichkeit des Strafrechts voraus, so wie andere Berufsgruppen von der sozialen Nützlichkeit ihrer Tätigkeit überzeugt sind. Es entspricht jedoch einer déformation professionnelle, von der Notwendigkeit der Heilung einer Krankheit auf die Eignung der derzeit verfügbaren Medikamente zu schließen. Aus der Pflicht der Strafrechtspraxis zur Anwendung der gesetzlich verfügbaren Sanktionen folgt nicht schon die präventive Eignung dieser Sanktionen."<sup>380</sup> Sessar hat jüngst darauf hingewiesen, dass die strafrechtliche Praxis dazu tendiere, Rückfälligkeit nicht als Problem der Rechtsanwendung, sondern als Problem des Straftäters zu sehen mit der Folge, dass hinsichtlich der Rechtsanwendung kein Änderungsbedarf gesehen werde: "Das (Straf-)Recht erwartet Normgehorsam bzw. Verhaltensänderungen als Folge bzw. durch Befolgung seiner Entscheidungen; treten diese nicht ein, macht sich Enttäuschung breit, doch wird sich das Recht nicht auf die neue Situation analytisch einstellen, sondern wird an seinen normativen, letztlich lernunfähigen Erwartungen festhalten. Dies kann dadurch geschehen, dass sie weiter stabilisiert werden, z.B. durch Anziehung der Sanktionsschraube, da die bisherigen Sanktionen offenbar nicht ausgereicht hatten, um die erwarteten Zwecke zu erreichen. Da schwerere Strafen bekanntlich zu einer immer größeren Wahrscheinlichkeit führen, wieder rückfällig zu werden, ist der viel diskutierte Drehtüreffekt zu erwarten. Nur das Recht geht heil aus allem hervor."<sup>381</sup>

---

376 zitiert nach Welsh/Farrington 2011, S. 71 f.

377 Killias/Gilliéron 2011, S. 13.

378 "The cornerstone of evidence-based policy would be a conscientious attempt by government and other decision-makers to adopt policies, practices, and programs ... that have been shown to be effective in prior evaluation studies, usually rigorous randomized controlled trials or high-quality quasi-experiments" (Petrosino/Boruch 2014, S. 1426).

379 Vgl. Kaspar 2014, S. 125 f. m.w.N.

380 Kunz/Singelstein 2016, § 20, Rdnr. 24.

381 Sessar 2018, S. 7.

## 4.2.2 Die Einschätzung der Bundesregierung

### 4.2.2.1 Einschätzung in den beiden Periodischen Sicherheitsberichten

Im Hinblick auf sein Ziel, "erneuten Straftaten delinquenten junger Menschen zu begegnen, und hinsichtlich der damit verbundenen Wirkungsorientierung seiner Reaktions- und Sanktionsmöglichkeiten" unterliegt das Jugendkriminalrecht "einer beständigen Überprüfung".<sup>382</sup>

Aufgrund der Ausführungen der Bundesregierung in ihren beiden Periodischen Sicherheitsberichten lässt sich eine vorläufige Einschätzung vornehmen zu den derzeit bestehenden Bedingungen der Möglichkeit einer rationalen Kriminalpolitik, für die valide und zeitnahe Informationen sowohl über die Wirklichkeit als auch über die Wirksamkeit notwendig sind. Nach Auffassung der Bundesregierung ist für „eine rationale Kriminal- und Strafrechtspolitik“ eine „solide(n) empirische/n Grundlage“ erforderlich. Eine solche Grundlage besteht dann, wenn „Erkenntnisse über Ausmaß, Struktur und Entwicklung der Kriminalität einerseits, über Strafverfolgung, Strafvollstreckung und Strafvollzug andererseits ... in ausreichendem Umfang vorhanden ... (sind), um kriminal- und strafrechtspolitische Maßnahmen erfolgreich gestalten und in ihren Auswirkungen überprüfen zu können.“<sup>383</sup> Einigkeit besteht darüber, dass zur Entwicklung geeigneter kriminalpräventiver Instrumente vor allem gehören:

- „eine gründliche Situationsanalyse,
- eine an empirisch bewährten bzw. theoretisch begründeten Kriterien ausgerichtete Konzeption,
- die Evaluation sowohl der Umsetzung von Plänen in die Wirklichkeit (so genannte Prozessevaluation) als auch und insbesondere der Effizienz (Effektevaluation und Kosten-Nutzen-Analyse),
- schließlich eine Auswertung der Ergebnisse mit Blick auf (1) die Effektstärke, also der Differenz zwischen einem Effektmaß (z. B. Rückfallquote) bei der Zielgruppe einer Intervention, nachdem sie diese durchlaufen hat, und dem einer Vergleichsgruppe, (2) auf die Vermeidung ungünstiger Nebeneffekte und (3) auf Eintritt oder Ausbleiben von Verdrängungseffekten sowie (4) auf die Nachhaltigkeit von Wirkungen.“<sup>384</sup>

Sowohl der Erste als auch der Zweite Periodische Sicherheitsbericht haben deutlich gemacht, dass diese Voraussetzungen derzeit (noch) nicht bzw. nur eingeschränkt vorhanden sind.

1. Es besteht erstens ein gravierendes Informationsdefizit hinsichtlich der Kriminalitätssituation, weil es keine „kontinuierlich durchgeführten Dunkelfelduntersuchungen“<sup>385</sup> gibt. Diese sind aber „ein notwendiges Instrument zur Messung der Kriminalitätsentwicklung in dafür geeigneten Deliktsbereichen“<sup>386</sup> Allein aufgrund der polizeilich registrierten Kriminalität können Ausmaß, Struktur und Entwicklung nicht verlässlich beurteilt werden. Ohne Zusatzinformationen aus Dunkelfeldforschungen bleibt ungewiss, ob

---

382 So die im Entwurf eines Gesetzes zur Erweiterung der jugendgerichtlichen Handlungsmöglichkeiten (BT-Drs. 17/9389 vom 24.04.2012, S. 1) enthaltene Einschätzung der Bundesregierung.

383 1. PSB, S. 599.

384 2. PSB, S. 666.

385 1. PSB, S. 600.

386 1. PSB, S. 600.



die statistischen Zahlen die Entwicklung der „Kriminalitätswirklichkeit“ widerspiegeln oder ob sie (auch oder gar nur) das Ergebnis einer Verschiebung der Grenze zwischen Hell- und Dunkelfeld sind.

2. Die Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken weisen erhebliche Lücken auf. „Die Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken sollten im Idealfall sowohl Umfang, Struktur und Entwicklungen der Kriminalität abbilden als auch die Strafverfolgung in ihren einzelnen Verfahrensabschnitten (Ermittlungs-, Zwischen- und Hauptverfahren) bis hin zu Strafvollstreckung und Strafvollzug skizzieren. Der Sicherheitsbericht verdeutlicht nicht zum ersten Mal, dass die amtlichen Statistiken in ihrer jetzigen Form Lücken aufweisen.“<sup>387</sup>
  - Das Strafverfahren ist nicht nur ein „Prozess der Ausfilterung, sondern auch ein Prozess der verfahrensbedingten Bewertungsänderung“.<sup>388</sup> Art und Ausmaß der Um-, zumeist der Herabdefinition lassen aber die „gegenwärtigen Kriminalstatistiken nicht erkennen,“<sup>389</sup> weil Deutschland über keine Verlaufsstatistik verfügt.
  - „In regionaler und inhaltlicher Hinsicht“ bestehen Lücken.<sup>390</sup> Ferner ist die Vergleichbarkeit der Statistiken untereinander wegen unterschiedlicher Erfassungszeiträume und -grundsätze sowie wegen unterschiedlicher Erhebungseinheiten und -merkmale eingeschränkt.<sup>391</sup>
  - „Kriminalpolitisch relevante Merkmale“, wie etwa Tatschwere, phänomenologische Differenzierungen (statt Straftatbestände), Opferdaten bzw. Täter-Opfer-Beziehungen werden nicht bzw. nur unzureichend erfasst.<sup>392</sup>
  - Die staatsanwaltschaftlichen Entscheidungen verbleiben in einem „Graufeld“,<sup>393</sup> weil in der Staatsanwaltschaftsstatistik wichtige entscheidungsrelevante Merkmale (Alter, Geschlecht, Straftatbestand) nicht erfasst werden.
  - In der Strafverfolgungsstatistik werden Art und Höhe der Sanktionen nur bei den freiheitsentziehenden Sanktionen relativ differenziert erfasst. Bei den ambulanten Sanktionen führt die nur wenig differenzierte Erfassung zu „partieller Blindheit“.<sup>394</sup>

Daraus folgt für die Bundesregierung: „Diese Situation gilt es auf der Grundlage der durch den Sicherheitsbericht gewonnenen Erkenntnisse zu verbessern.“<sup>395</sup> Bis jetzt konnten diese Informationsdefizite aber nur, worauf noch einzugehen sein wird, teilweise beseitigt werden.<sup>396</sup>

3. „Evidenzbasierte Kriminalpolitik benötigt empirisch geprüfte Befunde zu den Wirkungen sowohl von Prävention als auch von Repression. Eine solche Evaluation ist unverzichtbar, wenn eine Reduktion der Zahl der Straftaten auf gesicherter Grundlage erreicht und Steuermittel nicht für unwirksame Strategien eingesetzt werden sollen.“<sup>397</sup>

---

387 1. PSB, S. 600.

388 1. PSB, S. 27.

389 1. PSB, S. 27.

390 1. PSB, S. 33.

391 1. PSB, S. 33.

392 1. PSB, S. 34. Die Informationen zum Opfer wurden inzwischen in der PKS deutlich ausgeweitet.

393 1. PSB, S. 35.

394 1. PSB, S. 35.

395 1. PSB, S. 600.

396 Zuletzt Heinz 2017a.

397 2. PSB, S. 5.

Dass für viele Teilbereiche der Kriminalität keine oder jedenfalls keine hinreichende Evaluation vorliegt, wurde bereits im Ersten Periodischen Sicherheitsbericht festgestellt.<sup>398</sup> Zusammenfassend lautet der Befund: „Für alle Maßnahmen und Angebote (erg.: zur Reduzierung von Kinder- und Jugenddelinquenz) gilt zudem, dass empirisch gesicherte Aussagen über ihre längerfristige Wirksamkeit – zum Beispiel betreffend Rückfälligkeit und gesellschaftliche Integration der Täter – bislang nur in unzureichendem Maße möglich sind.“<sup>399</sup> Es wäre aber wünschenswert, "eine Zusammenstellung gültiger oder zumindest passabler Evaluationsstudien aus Deutschland ähnlich dem Maryland-Report unter Anlegung geringerer methodischer Ansprüche erarbeiten zu lassen. Dabei könnten Evaluationen von Diversionsmaßnahmen, von der Wirkung von Untersuchungshaft als Schuss vor den Bug auf späteren Bewährungserfolg, zur Prävention häuslicher Gewalt, über das Antiaggressionstraining oder auch zur Wirkung kommunaler Kriminalpräventionsansätze auf Reduzierung von Kriminalitätsfurcht (aber nicht von Kriminalität) zusammengefasst und auf Anschlussfähigkeit mit internationalen Befunden geprüft werden."<sup>400</sup>

#### **4.2.2.2 Anforderungen im Hinblick auf die Neufassung von § 2 Abs. 1 JGG durch das 2. JGGÄndG 2007**

Durch § 2 Abs. 1 JGG ist nunmehr Legalbewährung als vorrangiges Ziel des Jugendstrafrechts festgeschrieben. Diese spezialpräventiven Täterorientierung erfordert für die Anwendung und Auslegung des Jugendstrafrechts mehr als nur juristisches Wissen. Ohne "Berücksichtigung von Wirkungszusammenhängen" könne das Ziel einer künftigen Legalbewährung nicht erreicht werden.<sup>401</sup> Dieses Wissen um Wirkungszusammenhänge muss freilich erst gewonnen werden. Deshalb sollte der Gesetzgeber zugleich die erforderlichen Ressourcen bereitstellen, um derartige "Wirkungszusammenhänge", so sie denn noch nicht vorliegen, erforschen zu können, entsprechende Forschungsaufträge vergeben und dafür Sorge tragen, dass die Ergebnisse auch verbreitet werden.

Im Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Rechte von Opfern sexuellen Missbrauchs (StORMG) vom 22.06.2011<sup>402</sup> präzisierte die Bundesregierung "die besonderen fachlichen Qualifikationsanforderungen, die neben der erzieherischen Befähigung und der Erfahrung in der Jugenderziehung an Jugendrichter und Jugendstaatsanwälte grundsätzlich zu stellen sind,"<sup>403</sup> wobei es "um mehr als rudimentäre Grundkenntnisse"<sup>404</sup> sollte gehen müssen. In § 37 Abs. 1 JGG sollte eingefügt werden: "Sie sollen über Kenntnisse auf den Gebieten der Kriminologie, Pädagogik und Sozialpädagogik sowie der Jugendpsychologie verfügen. Einem Richter oder Staatsanwalt, dessen Kenntnisse auf diesen Gebieten nicht belegt sind, sollen die Aufgaben eines Jugendrichters oder Jugendstaatsanwalts erstmals nur zugewiesen werden, wenn der Erwerb der Kenntnisse durch die Wahrnehmung von einschlägigen Fortbildungsangeboten oder eine anderweitige einschlägige Weiter-

398 Vgl. z.B. die Feststellungen hinsichtlich Evaluation auf den Gebieten Gewaltprävention (1. PSB, S. 78), Umweltstrafrecht (1. PSB, S. 195), organisierte Kriminalität (1. PSB, S. 258) oder Aussteigerprogramme aus dem Rechtsextremismus (2. PSB, S. 161 f.).

399 1. PSB, S. 611; vgl. auch 2. PSB, S. 665.

400 2. PSB, S. 683 f.

401 Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Jugendgerichtsgesetzes und anderer Gesetze (BT-Drs. 16/6293) vom 04.09.2007, S. 10.

402 BT-Drs. 17/6261. Vgl. hierzu bereits oben die Ausführungen bei Fn. 166 ff.

403 BT-Drs. 17/6261, S. 16.

404 BT-Drs. 17/6261, S. 17.

qualifizierung alsbald zu erwarten ist.“<sup>405</sup> Durch diese Regelung sollte die "Wichtigkeit" unterstrichen werden, die der Gesetzgeber diesen Kenntnissen für eine "sachgemäße und effiziente Anwendung des Jugendstrafrechts zumisst.“<sup>406</sup> Dieser Teil des Entwurfs scheiterte jedoch am Widerstand des Bundesrates; § 37 JGG blieb unverändert.

#### **4.2.3 Forderungen des 26. Deutschen Jugendgerichtstags hinsichtlich Evaluation**

Der 2004 in Leipzig stattgefundenene 26. Deutsche Jugendgerichtstag hat sich unter dem Generalthema „Verantwortung für Jugend“ erstmals explizit der Qualitätssicherung<sup>407</sup> angenommen. „Verantwortung für Jugend drückt sich im Zusammenhang mit der Delinquenz junger Menschen zugleich in einer rationalen Gestaltung des Jugendstrafrechts aus. Dies umfasst die Definition angemessener Ziele des Jugendstrafrechts und die Berücksichtigung von Erfahrungswissen und wissenschaftlichen Erkenntnisse über die Entstehung und Beendigung von (Jugend-)Delinquenz einerseits und die Folgen jugendkriminalrechtlicher Interventionen andererseits.“<sup>408</sup>

In seinen „Perspektiven nach dem Leipziger Jugendgerichtstag“ knüpfte Sonnen an die Feststellung im 11. Kinder- und Jugendbericht an, „zu wenig begründetes Wissen über die Auswirkungen der eigenen Praxis“ zu besitzen und fuhr fort: „Was hier für den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe zu Recht ausgeführt wird, gilt auch für die Kriminalrechtspflege allgemein und damit auch für die Justiz in diesem Bereich.“<sup>409</sup> Er machte sich das Ergebnis des Einführungsvortrags von Heinz<sup>410</sup> zu eigen: „»Verantwortung für Jugend«, das Motto des Jugendgerichtstages, bedeutet zum einen, dass wir uns nicht mehr damit begnügen, richtiges Tun zu wollen, sondern dass Glauben und Hoffen, Annahmen und Erwartungen zunehmend ersetzt werden durch empirisch begründetes Wissen. Die Defizite in diesem Bereich sind unübersehbar und könnten größer kaum sein. Für Gesetzgeber, Wissenschaft und Praxis besteht dringender Handlungsbedarf. »Verantwortung für Jugend« bedeutet aber auch, dass wir die Grenzen dessen, was mit Strafrecht erreicht werden kann und darf, deutlich machen und die gesamtgesellschaftliche Verantwortung für Jugend nachdrücklich einfordern. Dies heißt auch: Widerstand leisten gegenüber populistischer Politik.“<sup>411</sup>

Die einzelnen Arbeitskreise des 26. DJGT gingen der Frage von Qualitätssicherung unter den unterschiedlichsten Perspektiven nach. Die Notwendigkeit von Evaluation hat vor allem der Arbeitskreis 2.5 in seinen abschließenden Thesen betont: „Der Bereich der Jugendstrafrechtspflege ist wie kaum ein anderer von Unkenntnis über Folgen von Handlungen, mithin Blindheit gekennzeichnet. Staatliche Eingriffe in das Leben junger Menschen bedürfen stets der Legitimation im Hinblick auf Verhältnismäßigkeit und Effizienz. Evaluation als Methode der systematischen, kriteriengeleiteten Bewertung der Praxis muss zum festen Bestandteil der Arbeit in Polizei, Jugendgerichtsbarkeit und Jugendhilfe werden.

---

405 BT-Drs. 17/6261, S. 6.

406 BT-Drs. 17/6261, S. 17.

407 Qualitätssicherung wird hier als Sammelbegriff verwendet, der die Gesamtheit aller Maßnahmen bezeichnet, die zu einer Verbesserung der Prozesse und zur Prüfung führen, inwieweit die gestellten Anforderungen bzw. Ziele erreicht werden.

408 Goerdeler 2006b, S. 5.

409 Sonnen 2006, S. 544.

410 Heinz 2006c.

411 Sonnen 2006, S. 544.

1. Projektplanungen müssen so angelegt sein, dass Projekte prinzipiell evaluierbar sind. Die Durchführung kontinuierlicher Evaluationen muss Bedingung und Bestandteil für Maßnahmen im Zusammenhang mit Jugendstrafverfahren werden.
2. An Evaluationsstandards orientierte Prinzipien und Methoden von Qualitätsentwicklungsprozessen einschließlich Selbstevaluationen müssen zum festen Bestandteil von Aus-, Fort- und Weiterbildung aller am Jugendstrafverfahren beteiligten Professionen werden.
3. Die zur Durchführung von Evaluationen erforderlichen Ressourcen sind zur Verfügung zu stellen.
4. Die durch Evaluationen gewonnenen Erkenntnisse sind zugänglich zu machen.<sup>412</sup>

Evaluation ist unabdingbar. Sie ist notwendig, um

- auf gesicherter Datenbasis Steuerungsentscheidungen hinsichtlich einer zielgerichteten Ausgestaltung von Organisationen, Strukturen und Programmen treffen,
- den Grad der Zielerreichung kontrollieren und das Kosten-Nutzen-Verhältnis bestimmen,
- Entwicklungen anstoßen und fördern,
- Wirkungen und (unbeabsichtigte/unerwartete/unerwünschte) Nebenfolgen bestimmen zu können.<sup>413</sup>

Hierbei wird freilich zu unterscheiden sein zwischen den verschiedenen Arten von Evaluation. Selbstevaluation der eigenen Arbeit i.S. von Programmevaluation ist regelmäßig relativ einfach und wenig zeitintensiv. Hierfür liegen auch entsprechende Instrumente vor.<sup>414</sup> Aufwändig, weil kosten- und zeitintensiv ist dagegen eine Wirkungsevaluation. Insoweit hat der Arbeitskreis 2.1 des 26. DJGT gefordert: „Interventionen nach Straffälligkeit sind hinsichtlich ihrer Wirkung zu evaluieren. Es ist anzustreben, dass 10 % des Budgets für Wirkungsforschung zur Verfügung gestellt werden ... Ziel ist, nur wirksame Interventionen anzuwenden und finanziell zu fördern. Mehrkosten werden durch Effizienzsteigerung der Kriminalprävention aufgefangen.“<sup>415</sup>

In den - bei einer Enthaltung beschlossenen - Thesen des 26. Deutschen Jugendgerichtstages wurde als Ergebnis zusammengefasst:

- „Kriminalpolitik im Jugendstraf- und Jugendhilferecht muss um Rationalität bemüht sein. Ihre Instrumente müssen deswegen nach Wirkungen und Wirksamkeit empirisch untersucht werden. Nötiges Wissen dafür ist vorhanden, aber defizitär. In einigen europäischen und nordamerikanischen Ländern ist kriminologische Wirkungsforschung schon weitaus stärker entwickelt als in Deutschland. Insbesondere mangelt es hierzulande an methodisch anspruchsvollen Vergleichsgruppenuntersuchungen. Immerhin gibt es zahlreiche ausländische und einige inländische Forschungsergebnisse – namentlich solche aus umfangreichen Metaanalysen -, die in Politik, Praxis und Öffentlichkeit berücksichtigt werden sollten, wenn man jugendrechtliche Instrumente wohlbegründet ändern oder fortentwickeln will. Die Ertragsanalyse vorhandener Studien

---

412 DVJJ 2006, S. 570 f.

413 Statt vieler Merchel 2010, S. 33 ff.

414 Vgl. Drewniak et al. 2010.

415 DVJJ 2006, S. 567.

ergibt vor allem, dass abschreckend gedachte stationäre Sanktionen (wie Jugendarrest, »boot camps«, Gefängnisbesuchsprogramme oder kurze »Anverbüßungen«) Legalbewährung nicht fördern; ambulante Angebote wie der Täter-Opfer-Ausgleich fallen demgegenüber spezialpräventiv günstiger aus. Werden diese Erkenntnisse aufgenommen und solche ambulanten Angebote, die sich als wirksam erwiesen haben, auch finanziell gefördert, spart man langfristig Kosten und wirkt kriminalpräventiv. Ressourcen im Jugendbereich zu verknappen und auf die dadurch entstehenden Probleme mit strafrechtlichem Druck zu reagieren, ist nicht verantwortbar.“<sup>416</sup>

- „Das Bemühen um rationales, erzieherisch wirksames jugendstrafrechtliches Handeln erfordert es, auch im Jugendhilfebereich die Qualität der sozialen Arbeit methodisch besser zu fundieren, sich an Qualitätsstandards messen zu lassen und verlässliche Diagnoseverfahren sowie zielgenauere Angebote einzusetzen. Alle herkömmlichen und neuen Maßnahmen müssen sorgfältig evaluiert werden. Evaluation als Methode der systematischen, kriteriengeleiteten Bewertung der Praxis muss zum festen Bestandteil für das Handeln aller an der Jugendkriminalrechtspflege Beteiligten, für die Sozialarbeit und Jugendhilfeeinrichtungen ebenso wie für Polizei, Jugendstrafjustiz und Strafvollzug werden. Ohne Evaluation bleibt Praxis blind, rechtsstaatlich nicht verantwortbar.“<sup>417</sup>

Die sozialen Dienste der Justiz haben in den letzten beiden Jahrzehnten einen Modernisierungsschub erlebt. „Die Zielrichtung vieler Veränderungen heißt mittlerweile: strukturierte Prozesse, standardisierte Risikoeinschätzung, strukturierte Hilfeplanung, Orientierung der Interventionen zur Rückfallverhinderung an kriminogenen Faktoren usw.“<sup>418</sup> Aber ebenso unbestreitbar ist, dass dies erstens noch nicht auf breiter Front geschehen ist und dass zweitens Wirkungsüberprüfung noch nicht zum Selbstverständnis gehört. Deshalb: "Vertrauen ist gut - Wirkungsforschung wäre besser."<sup>419</sup>

#### **4.2.4 "Jugendstrafrecht im 21. Jahrhundert" - Stellungnahme der Bundesregierung zu einer Evaluierung jugendstrafrechtlicher Sanktionen und Maßnahmen**

Die Große Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 13.02.2008 zielte u.a. darauf ab, den Erkenntnisstand der Bundesregierung zur Evaluation im jugendkriminalrechtlichen Bereich zu erfragen und die Schließung von Erkenntnislücken einzufordern. In den Vorbemerkungen zu den 205 Fragen zu aktuellen Problemen in der Jugendkriminalrechtspflege führten die Fragesteller aus: "Nach den eher bruchstückhaften Änderungen des JGG in den vergangenen Jahren ist es wieder an der Zeit, das JGG einer Gesamtevaluation zu unterziehen, das Jugendstrafrecht den Bedürfnissen der Jugendlichen in der Gesellschaft anzupassen und den Gesichtspunkt der positiven Spezialprävention hervorzuheben. Die Gesellschaft steht in der Verantwortung, aktiv für die Resozialisierung straffälliger Jugendlicher einzutreten und sie nicht fallen zu lassen. Eine Evaluierung der vom JGG vorgesehenen Sanktionen und Maßnahmen ist daher dringend erforderlich."<sup>420</sup>

---

416 DVJJ 2006, S. 551 f.

417 DVJJ 2006, S. 552.

418 Klug/Schaitl 2012, S. 19; ferner Klug 2007 hinsichtlich Bewährungshilfe.

419 Schwintowski 2014, S. 9, dessen hier zitierte, griffige Formulierung in seinem Plädoyer für die Neue Analytische Regelungswissenschaft in der Überschrift II.4 übernommen wurde.

420 BT-Drs. 16/8146, S. 3.

In ihrer Antwort vom 26.05.2009 wies die Bundesregierung darauf hin, dass die geforderte „Gesamtevaluation“ "als beständiger Prozess bereits im Gange (sei). Dabei handelt es sich jedoch nicht um eine systematische Überprüfung aller Regelungsbereiche des Jugendstrafrechts. Vielmehr wendet sich die Bundesregierung gezielt Gegenständen zu, für die Handlungsbedarf erkannt oder ein solcher zu prüfen ist. Anlass dazu geben nicht nur Vorstöße zu Änderungen des JGG im politischen Raum, sondern auch die eigenen Beobachtungen und Analysen."<sup>421</sup>

### 4.3 „Qualitätssicherung“ statt „Blindflug“ – das Beispiel der Kinder- und Jugendhilfe

Im Unterschied zur (Jugend-)Strafrechtspflege sind im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe seit über einem Jahrzehnt Bemühungen um Qualitätssicherung<sup>422</sup> etabliert, d.h. die Prüfung, ob die angestrebte Wirkung mit den eingesetzten Mitteln auch erreicht wird. Im KJHG wurde in § 36 die Qualität der Hilfeplanung, in § 78b die Qualitätsentwicklungsvereinbarung verankert.<sup>423</sup> Wirkung stellt, so Merchel, in der Handlungslogik der Sozialen Arbeit, „den zentralen Bezugspunkt“ dar.<sup>424</sup>

Beispielhaft für diese Bemühungen um Qualitätssicherung sei nur die damalige Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zitiert, die 2002 in ihrem Vorwort für die im Auftrag des Ministeriums durchgeführte Studie über „Effekte erzieherischer Hilfen und ihre Hintergründe“ ausführte: „Lange hat sich die Sozialpädagogik damit begnügt, auf den Nutzen ihrer Arbeit für einzelne Kinder und Jugendliche und die Gesellschaft als Ganze zu verweisen, ohne im Rahmen nachvollziehbarer Verfahren konkrete Ziele ihrer Bemühungen zu formulieren, die einzelnen Schritte nachvollziehbar zu planen und deren Erreichen zu überprüfen. Angesichts steigender Kosten für die Ausgaben der Kinder- und Jugendhilfe und heftiger werdender Verteilungskämpfe bei der Umsetzung politischer Ziele reichen allgemeine Begründungen nicht mehr aus. Notwendig sind fördernde Impulse durch Modellvorhaben und Forschungsprojekte. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat im Rahmen eines Förderschwerpunkts in den letzten Jahren verschiedene Studien zu dieser Thematik gefördert.“<sup>425</sup> Das BMFSFJ hat deshalb im Rahmen seiner Anregungs- und Förderungskompetenz gem. § 83 SGB VIII Jugendhilfe-Effekte-Studien<sup>426</sup> gefördert sowie Bundesinitiativen bzw. –modellprogramme initiiert, gefördert oder in Auftrag gegeben. Die wesentlich stärkere Betonung der Qualitätssicherung, -entwicklung, -standards in diesem, dem Jugendstrafrecht unmittelbar benachbarten Rechtsgebiet hat mehrere Ursachen:

---

421 Antwort der Bundesregierung - Jugendstrafrecht im 21. Jahrhundert - BT-Drs. 16/13142, S. 3.

422 Vgl. die Expertisen von Bissinger/Böllert 2003 sowie von Petermann 2002 zum Qualitätsmanagement in der Kinder- und Jugendhilfe.

423 Vgl. zur Bedeutung wie zur Umsetzung die Nachweise bei Wiesner. 2011, § 36 Rdnr. 32; § 78b, Rdnr. 12 ff.; vgl. ferner Messmer 2007.

424 Merchel 2010, S. 126: „Auch wenn man die sozial- und professionspolitischen Folgen solcher Debatten um eine wirkungsorientierte Steuerung mit Skepsis betrachtet und die unmittelbare Verkuppelung von Wirkungsanalyse und finanzieller Steuerung für problematisch erachtet, so ändert das nichts daran, dass die Soziale Arbeit zum einen dem Wirkungsthema sozialpolitisch nicht ausweichen kann und darf und zum anderen die Wirkung in der Handlungslogik der Sozialen Arbeit den zentralen Bezugspunkt darstellt.“

425 Schmidt et al. 2002, S. 5.

426 Macsenaere et al 2003; Schmidt et al. 2002; Baur et al. 1998.

- Kostendruck: Angesichts steigender Ausgaben für Kinder- und Jugendhilfe einerseits, klammer Kassen der öffentlichen Hände andererseits, muss empirisch belegt werden können, weshalb die jeweiligen Maßnahmen notwendig sind.<sup>427</sup>
- Soziale Arbeit als Dienstleistung: Das Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII) hat mit der Umstellung von einem Eingriffsrecht zu einem Leistungsrecht das Verständnis von sozialer Arbeit als Dienstleistung wesentlich gefördert. Eine wesentliche Rolle kommt hierbei der begründeten Hilfeplanung zu.<sup>428</sup>
- Bundesinitiative „Qualitätssicherung in der Kinder- und Jugendhilfe“: Wesentlich gefördert wurden Qualitätsentwicklung, Qualitätssicherung und Selbstevaluation in der Fachpraxis der Jugendhilfe durch die Bundesinitiative „Qualitätssicherung in der Kinder- und Jugendhilfe“ des BMFSFJ,<sup>429</sup> die von 1996 – 2001 mit der Broschürenreihe „Qs – Materialien zur Qualitätssicherung“ Modelle für Qualitätsmanagement und Qualitätssicherungsverfahren veröffentlichte.<sup>430</sup>
- Modellprogramm „Wirkungsorientierte Jugendhilfe“<sup>431</sup>: Dieses Programm wurde von 2006 bis 2009 im Auftrag des BMFSFJ mit dem Ziel durchgeführt, neue Modelle zu entwickeln, um die Wirkung der Hilfen zur Erziehung zu überprüfen und zu steigern.<sup>432</sup>
- Kinder- und Jugendberichte: Die durch § 25 Abs. 2 des Gesetzes für Jugendwohlfahrt (JWG) vom 11. August 1961<sup>433</sup> eingeführte Pflicht der Bundesregierung, alle vier Jahre einen Kinder- und Jugendbericht vorzulegen, hat seit der 1967 erfolgten Umstellung von einem Ministeriumsbericht auf einen Bericht, der durch eine unabhängige Sachverständigenkommission erarbeitet werden sollte, in zunehmendem Maße die Notwendigkeit von „Forschung“, „Forschungsförderung“, „Evaluation“ und „Qualitätssicherung“ betont als Voraussetzung zur Behebung der festgestellten Defizite und Mängel. Dass und wie sehr diese Themen zunehmend an Bedeutung gewonnen haben, zeigt eine Auswertung der bislang vorliegenden 15 Berichte.<sup>434</sup>

---

427 Vgl. statt vieler Engel 2006, S. 159. Zutreffend betont deshalb Ziegler (2012a, S. 303; 2012b, S. 17), der gegenwärtige Wirkungsdiskurs sei in hohem Maße mit manageriellen Umsteuerungen in der öffentlichen Verwaltung verknüpft.

428 Vgl. statt vieler Merchel 2006.

429 Zur Entstehung der Initiative vgl. Scherrer 1996.

430 Vgl. nur BMFSFJ 1996; BMFSFJ 2001.

431 Der vollständige Programmtitel lautete: „Qualifizierung der Hilfen zur Erziehung durch wirkungsorientierte Ausgestaltung der Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen nach §§ 78a ff. SGB VIII“. Die aus diesem Programm hervorgegangenen Publikationen sind verfügbar unter <http://www.wirkungsorientierte-jugendhilfe.de/seiten/download.html>.

432 Vgl. Albus et al. 2010.

433 BGBl. I S. 1206. Infolge der Ablösung des JWG durch das 8. Buch des Sozialgesetzbuchs - Kinder- und Jugendhilfe – bestimmt nunmehr § 84 in der derzeit geltenden Fassung:

(1) Die Bundesregierung legt dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat in jeder Legislaturperiode einen Bericht über die Lage junger Menschen und die Bestrebungen und Leistungen der Jugendhilfe vor. Neben der Bestandsaufnahme und Analyse sollen die Berichte Vorschläge zur Weiterentwicklung der Jugendhilfe enthalten; jeder dritte Bericht soll einen Überblick über die Gesamtsituation der Jugendhilfe vermitteln.

(2) Die Bundesregierung beauftragt mit der Ausarbeitung der Berichte jeweils eine Kommission, der mindestens sieben Sachverständige (Jugendberichtskommission) angehören. Die Bundesregierung fügt eine Stellungnahme mit den von ihr für notwendig gehaltenen Folgerungen bei.

434 Zu einen Überblick über die Inhalte der einzelnen Kinder- und Jugendberichte vgl. Frank/Marquard 2002, S. 28 ff.; Schweder 2002; Wiesner 2015a, § 84, Rdnr. 4 ff.

- (1) Der Erste Jugendbericht von 1965<sup>435</sup> beschränkte sich noch auf eine relativ oberflächliche Wiedergabe einiger statistischer Daten.
- (2) Im Zweiten Jugendbericht von 1968<sup>436</sup> wurde bereits die begrenzte Reichweite und Aussagekraft der verfügbaren statistische Daten beklagt.<sup>437</sup>
- (3) Der Dritte, erstmals von einer Sachverständigenkommission erstellte Jugendbericht,<sup>438</sup> hat „die Überzeugung der Bundesregierung (bestätigt), dass systematische wissenschaftliche Forschung im Bereich der Jugendhilfe notwendig ist und bestärkt die Überlegung, die wissenschaftliche Forschung im neuen Jugendhilfegesetz zu institutionalisieren sowie das Deutsche Jugendinstitut schon jetzt auf dieses Ziel hin mehr und mehr entsprechend auszustatten.“<sup>439</sup> Die Kommission sprach sich u.a. für eine stärkere „wissenschaftliche Grundlegung“ der „Arbeit der Jugendämter“ und der „spezifischen Probleme der Jugendhilfe“ aus sowie dafür, „schnellstens die Jugendhilfe-Statistik“ auszubauen.<sup>440</sup> Sie stellte ferner fest, dass infolge des „bisher höchst unzulänglich empirisch erforschten“ Feldes der Jugendhilfe „wissenschaftlich fundierte Aussagen über die Sozialisationswirkungen der Institutionen der Jugendhilfe kaum möglich sind.“<sup>441</sup> So fehle es z.B. hinsichtlich der individuellen Erziehungshilfen „so gut wie ganz an wissenschaftlichen Untersuchungen darüber, wie diese Sozialisationshilfen sich im einzelnen auswirken.“<sup>442</sup>
- (4) Der Vierte Jugendbericht<sup>443</sup> war auf das spezielle Thema „Sozialisationsprobleme der arbeitenden Jugend in der Bundesrepublik – Konsequenzen für Jugendhilfe und Jugendpolitik“ beschränkt.
- (5) Der Fünfte Jugendbericht<sup>444</sup>, erneut ein Gesamtbericht, der Problemlagen von Kindern und Jugendlichen in den Mittelpunkt stellte, machte wieder auf Forschungsdefizite aufmerksam, forderte verstärkt unabhängige Forschung und eine erhebliche Aufstockung „der bisher zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel“, und zwar „in Relation zu anderen Forschungsbereichen, wie z. B. der Bildungsforschung“.<sup>445</sup> Derzeit würde für die Jugendhilfeforschung nur etwa 1 Promille der Aufwendungen für die Schulforschung zur Verfügung gestellt.<sup>446</sup>
- (6) Der dem Thema „Verbesserung der Chancengleichheit von Mädchen in der Bundesrepublik Deutschland“ gewidmete Sechste Jugendbericht<sup>447</sup> beklagt erneut die unzureichende Datenlage, fehlende Forschungsgrundlagen sowie bestehen-

---

435 BT-Drs. V/302 bzw. IV/3515 vom 14.06.1965.

436 BT-Drs. V/2453 vom 15.01.1968.

437 Vgl. z.B. BT-Drs. V/2453, S. 47.

438 BT-Drs. VI/3170 vom 23.02.1972.

439 Stellungnahme der Bundesregierung, BT-Drs. VI/3170, S. IX.

440 BT-Drs. VI/3170, S. 20.

441 BT-Drs. VI/3170, S. 94.

442 BT-Drs. VI/3170, S. 95.

443 BT-Drs. 8/2110 vom 19.09.1978.

444 BT-Drs. 8/3684 und 3685 vom 20.02.1980.

445 BT-Drs. 8/3684, S. 53.

446 Vgl. BT-Drs.8/3685, S. 214.

447 BT-Drs. 10/1007 vom 15.02.1984.



de Forschungslücken und weist deshalb erneut auf die Notwendigkeit von weiterer Forschung hin.<sup>448</sup>

- (7) Der Siebte Jugendbericht<sup>449</sup> mit dem Titel „Jugendhilfe und Familie - die Entwicklung der familienunterstützenden Leistungen der Jugendhilfe und ihre Perspektiven“ sieht auch auf diesem Feld „weitergehenden Forschungsbedarf“,<sup>450</sup> weil „viele Fragen ... aus vorliegenden Daten und Materialien nicht beantwortbar sind.“<sup>451</sup>
- (8) Der Achte Jugendbericht<sup>452</sup> gibt einen allgemeinen Überblick über „Bestrebungen und Leistungen der Jugendhilfe“. Erneut wird ein „Mangel an Daten“ festgestellt, der „so gut wie alle Tätigkeitsfelder der Jugendhilfe“ betreffe.<sup>453</sup> Angeregt wird eine verstärkte Modellprojektförderung sowie die Prüfung, ob nicht – wie in anderen gesellschaftlichen Bereichen – ein fester Anteil (1 bis 2 %) der Aufwendungen für die Jugendhilfe für „Forschung und Entwicklung“ vorgesehen werden können.<sup>454</sup>
- (9) Dieser Vorschlag wird im Neunten Jugendbericht<sup>455</sup> „über die Situation der Kinder und Jugendlichen und die Entwicklung der Jugendhilfe in den neuen Bundesländern“ wiederholt und der Aufbau eines Netzwerks der Kinder- und Jugendhilfeforschung vorgeschlagen, das als Anschubförderung mit einem bis zu 5 %igen „Anteil an staatlichen Fördermitteln“ finanziert werden sollte.<sup>456</sup>
- (10) Der Zehnte Kinder- und Jugendbericht<sup>457</sup> zur „Lebenssituation von Kindern und den Leistungen der Kinderhilfen in Deutschland“ stellt wiederholt Forschungsbedarf fest, z.B. im Bereich der Diagnostik bei Verdacht auf sexuelle Miss-handlung,<sup>458</sup> im Hinblick auf die Delinquenz von Kindern,<sup>459</sup> im Arbeitsfeld Tages-einrichtungen,<sup>460</sup> in Bezug auf die Effekte der Erziehungshilfen<sup>461</sup> sowie für das gesamte Feld der Krisenintervention.<sup>462</sup>
- (11) Der Elfte Kinder- und Jugendbericht<sup>463</sup>, erneut ein Gesamtbericht, formuliert so deutlich wie noch nie zuvor die fachlichen Herausforderungen für die Kinder- und Jugendhilfe in den Bereichen Planung und Evaluation. „Sowohl aus fachlicher Sicht, im Sinne einer begründeten Weiterentwicklung der Praxis, als auch gegenüber den berechtigten Nachfragen aus Politik und Öffentlichkeit, bedarf es über-

---

448 BT-Drs. 10/1007, S. 5, 31, 39, 49.

449 BT-Drs. 10/6730 vom 10.12.1986.

450 BT-Drs. 10/6730, S. 59.

451 BT-Drs. 10/6730, S. 3.

452 BT-Drs. 11/6576 vom 06.03.1990

453 BT-Drs. 11/6576, S. 176.

454 BT-Drs. 11/6576, S. 177. Die Bundesregierung hält diesen Vorschlag allerdings für „nicht realistisch“ (S. XV).

455 BT-Drs. 13/70 vom 08.12.1994.

456 BT-Drs. 13/70, S. 560. In ihrer Stellungnahme wiederholt die Bundesregierung ihre Auffassung, dies sei „wenig realistisch“ (S. XXII).

457 BT-Drs. 13/11368 vom 25.08.1998

458 BT-Drs. 13/11368, S. 133.

459 BT-Drs. 13/11368, S. 136.

460 BT-Drs. 13/11368, S. 214.

461 BT-Drs. 13/11368, S. 269.

462 BT-Drs. 13/11368, S. 271.

463 BT-Drs. 14/8181 vom 4.02.2002.

prüfbarer Verfahren und valider Daten, die Auskunft über die Voraussetzungen, Prozesse, Effekte, Steuerungsmöglichkeiten und die Effizienz von Interventionen, Maßnahmen, Programmen, Einrichtungen, Verbänden und kommunalen Angebotsstrukturen geben. Es besteht ein erheblicher Bedarf an systematischer, methodisch fundierter, konzeptionell transparenter, vergleichender Evaluationen – und zwar nicht nur der Modellprogramme, sondern auch der Regelangebote und der Strukturen vor Ort. In dieser Hinsicht wäre eine breite Unterstützung von Seiten der Politik zu begrüßen.“<sup>464</sup> „Sowohl aus Glaubwürdigkeits- als auch aus fachlichen Gründen (ist) die Kinder- und Jugendhilfe aufgefordert ..., ihre eigenen Ansprüche und Standards ernst zu nehmen und entsprechend in der Praxis einzusetzen – immerhin implizieren die Interventionen der Kinder- und Jugendhilfe zumindest ihrem Selbstverständnis nach, meistens aber auch in der Praxis, nachhaltige Eingriffe in die Biografien der Adressatinnen und Adressaten.“<sup>465</sup> Die „Kinder- und Jugendhilfe (besitzt) zu wenig begründetes Wissen über die Auswirkungen ihrer eigenen Praxis.... Allerorten fehlt es an entsprechenden Studien und vor allem an dem Bewusstsein, dass Evaluation ein unverzichtbares Moment jeglicher professionellen Praxis ist. Fast überall trifft man auf tiefgreifende Ängste und Befürchtungen hinsichtlich eines möglichen Missbrauchs von Evaluation und auf hartnäckige Vorurteile, wie z. B., dass pädagogische Prozesse – da man prinzipiell von den Möglichkeiten des lebenslangen Lernens auszugehen habe – sich ohnehin nicht evaluieren ließen. Zwar ist es verständlich, wenn die ständige Betonung von Sparzwängen und nicht nachzuvollziehende Mittelkürzungen gerade auch im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe Ängste vor einer fachlichen Bewertung der Praxis schüren; doch sind dies keine hinreichenden Argumente dagegen, Evaluation im Sinne einer systematischen Überprüfung der eigenen Potenziale, Strukturen, Prozesse und Effekte als einen integralen Bestandteil pädagogischer Praxis zu verstehen.“<sup>466</sup>

- (12) Der Zwölfte Kinder- und Jugendbericht<sup>467</sup> zum Thema „„Bildung, Betreuung und Erziehung vor und neben der Schule“ sieht „zusätzlich zur statistischen Routineberichterstattung ... Forschungsbedarf hinsichtlich unabhängiger quantitativer Evaluationsstudien, qualitativer Fallstudien zu Best-Practice-Modellen, vergleichender experimenteller Interventionsstudien zu den Effekten ganztägiger Bildung, Betreuung und Erziehung sowie hinsichtlich einer verstärkten, einem breiten Bildungsbegriff verpflichteten empirischen Bildungsforschung. Zusätzlich sind Modellversuche einzurichten und unabhängig zu evaluieren, um eine umfassende flächendeckende Einführung ganztägiger Bildungs-, Betreuungs- und Erziehungsangebote vorzubereiten. Die einschlägigen öffentlich erhobenen Daten sind der Re-Analyse von Wissenschaftlern und Wissenschaftlerinnen in datenschutzrechtlich einwandfreier Weise zur Verfügung zu stellen.“<sup>468</sup> Die Bundesregierung teilt in ihrer Stellungnahme „die Auffassung der Kommission, dass der Qualitätssteuerung in Deutschland mehr Beachtung geschenkt werden muss .... Qualität darf nicht nur behauptet, sondern sie muss auch nachgewiesen werden. Dabei geht es sowohl um interne Evaluation im Sinne einer Standort-

---

464 BT-Drs. 14/8181, S. 104.

465 BT-Drs. 14/8181, S. 254.

466 BT-Drs. 14/8181, S. 255 f.

467 BT-Drs. 15/6014 vom 10.10.2005.

468 BT-Drs. 15/6014, S. 43, vgl. auch S. 352.

bestimmung für Träger und Personal als Grundlage für eine qualitative Weiterentwicklung als auch um externe Evaluation.“<sup>469</sup>

- (13) Der Dreizehnte Kinder- und Jugendbericht<sup>470</sup> zum Thema „Gesundheitsbezogene Prävention und Gesundheitsförderung in der Kinder- und Jugendhilfe“ stellt auch auf diesem Feld einen „Mangel an Evaluation der Wirksamkeit der in der Praxis realisierten Angebote“.<sup>471</sup>
- (14) Der Vierzehnte Kinder- und Jugendbericht<sup>472</sup> benennt als eine „bereichsübergreifende fachliche Herausforderung“<sup>473</sup> die „Wirkungsorientierung“. Zum „selbstverständlichen Bestandteil einer professionellen Kinder- und Jugendhilfe“ gehöre die „Vergewisserung über die Qualität der Leistungen sowie die erzielten Wirkungen“.<sup>474</sup> Die Kinder- und Jugendhilfe werde deshalb „zukünftig einerseits nicht umhin kommen, sich intensiver als bisher empirisch nicht nur mit den Bedingungen, Strukturen und Prozessen sowie den Effekten der eigenen Praxis, sondern auch mit den dafür notwendigen Ausgaben zu befassen – und sich dadurch auch mit dem Kriterium der Effizienz auseinanderzusetzen. Konzeptionell weiterentwickelt werden müssen Strategien und Verfahren fachlich orientierter Evaluationen und Wirkungsanalysen und damit auch fachlich fundierter Kosten-Nutzen-Vergleiche. Verbessert werden muss im Weiteren die Berichterstattung. Die Ergebnisse dieser Bemühungen dürfen dabei nicht im internen geschützten Fachdiskurs reflektiert werden, sondern müssen anschlussfähig an die kinder- und jugend-, familien-, bildungs-, arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Debatten gemacht werden, um dort erfolgreich eingespeist werden zu können.“<sup>475</sup>
- (15) Der Fünfzehnte Kinder- und Jugendbericht<sup>476</sup> mit dem Titel „Zwischen Freiräumen, Familie, Ganztagschule und virtuellen Welten – Persönlichkeitsentwicklung und Bildungsanspruch im Jugendalter“ beklagt z.B. hinsichtlich violenter Medieninhalte, es könne "aufgrund der Vielzahl und der Heterogenität der Befunde und unterschiedlichen Operationalisierungen von Aggression auch hier keine eindeutige Wirkungsaussage getroffen werden".<sup>477</sup> Das Leitmotiv des Berichts "Jugend ermöglichen" verweist freilich über den Kinder- und Jugendbericht weit hinaus, u.a. in den Bereich der Jugendkriminalpolitik und des Jugendkriminalrechts.<sup>478</sup>

---

469 BT-Drs. 15/6014, S. 11.

470 BT-Drs. 16/ 12860 vom 30.04.2009.

471 BT-Drs. 16/12860, S. 41

472 BT-Drs. 17/12200 vom 30.01.2013.

473 BT-Drs. 17/12200, S. 392.

474 BT-Drs. 17/12200, S. 397.

475 BT-Drs. 17/12200, S. 400.

476 BT-Drs. 18/11050 vom 01.02.2017.

477 BT-Drs. 18/11050, S. 311.

478 Hoops et al. 2017, S. 276, benennen in ihrer Übersicht über den Bericht einige der Anknüpfungspunkte: "Thematisierungen im Bereich des Jugendstrafrechts, der Rechtsprechung, des Jugendstrafvollzuges, der Jugendhilfe im Strafverfahren, der pädagogischen Angebote für straffällig gewordene bzw. gefährdete junge Menschen sowie der entsprechenden Forschung und Fachpolitiken. Dringend erforderlich wäre eine Debatte aller in diesem Feld beteiligten Akteure darüber, welchen impliziten und expliziten Bildern von Jugend und jungen Erwachsenen sie folgen. Insbesondere muss die Frage gestellt werden, wie sie bei der Ausgestaltung bzw. Einschränkung von Qualifizierungs-, Verselbstständigungs- und Positionierungsprozessen mitwirken, z.B. im Fall von freiheitsentziehenden Strafen und damit verknüpft, welche Anforderungen an ein Übergangsmangement aus dem Vollzug gestellt

- Die Jugendberichtserstattung hat sich zu „einer festen Routine etabliert“ und ist zu einem Teil der Sozialberichterstattung geworden ..., das umfassend integriert ist in ein in allen wesentlichen Demokratien anzutreffendes Berichtswesen.“<sup>479</sup> Die Kommission des Elften Kinder- und Jugendberichts leitet aus dem Konzept „spezifische Form der Sozialberichterstattung“ sowie „Anforderungen an die Kinder- und Jugendberichte ab, die Erweiterungen und Konkretisierungen der empirischen Basis solcher Berichtserstattung verlangen, eine integrierende, auf Kontinuitäten bauende Forschungskultur und systematische Bezüge zu den gesellschafts- und sozialpolitischen Rahmungen, die plausible Orientierungen für die Zukunft der Kinder- und Jugendberichte geben.“<sup>480</sup> Die Bedeutung der Kinder- und Jugendberichte für Politik und Praxis wird freilich als eher gering eingeschätzt,<sup>481</sup> ihr Beitrag für die Jugendforschung dürfte dagegen weithin unbestritten sein.<sup>482</sup>

Die beiden Periodischen Sicherheitsberichte der Bundesregierung hätten sich zu einer vergleichbaren Sozialberichterstattung entwickeln können. Sie wurden indes von der Bundesregierung nicht mehr fortgesetzt, vom Deutschen Bundestag wurde ihre Fortsetzung nicht gefordert.

#### 4.4 "Reform von unten" - praxisgetragene Evaluationen

Wieder einmal ist es eine "Reform von unten", die versucht, zu einem Mehr an Evaluation zu gelangen. 1997 wurde die Deutsche Gesellschaft für Evaluation e.V. (DeGEval)<sup>483</sup> gegründet, ein Zusammenschluss von Personen und Institutionen, die im Bereich der Evaluation tätig sind. Die DeGEval verfolgt u.a. das Ziel einer Professionalisierung von Evaluation, insbesondere durch (Weiter-)Entwicklung und Verbreitung von Evaluationsstandards. Die 2001 verabschiedeten und 2016 in überarbeiteter Fassung veröffentlichten „Standards für Evaluation“<sup>484</sup> sowie den daran anknüpfenden "Ergänzungen für Selbstevaluation"<sup>485</sup> der DeGEval sollen grundlegende Anforderungen an die Qualität von Evaluation definieren. Diese werden differenziert in Nützlichkeits-, Durchführbarkeits-, Fairness- sowie Genauigkeitsstandards. Ein weiteres Mittel der Professionalisierung von Evaluation sieht die DeGEval in der von ihr herausgegebenen "Zeitschrift für Evaluation", die sowohl wissenschaftliche Beiträge als auch praxisorientierte Erfahrungsberichte aus dem Bereich der Evaluation veröffentlicht. Ein weiteres Beispiel sind die vom Landespräventionsrat Niedersachsen<sup>486</sup> erarbeiteten "Beccaria-Standards zur Qualitätssicherung kriminalpräventiver Projekte",<sup>487</sup> die sich "als praxisorientierter Ratgeber bzw. Leitfaden (verstehen),

---

werden müssen. Auch die fachlich immer wieder kritisierte Altersgrenze von 18 Jahren für das Jugendstrafrecht mit der Ausnahmeregelung für unter 21-Jährige im § 105 JGG indiziert vor dem Hintergrund der Verlängerung der Lebensphase Jugend dringenden Diskussionsbedarf."

479 Frank/Marquard 2002, S. 23.

480 Fracke et al. 2002, S. 11; ebenso Frank/Marquard 2002, S. 25. Zu den notwendigen Verbesserungen der Datengrundlagen als Voraussetzung dafür „Berichterstattung als empirische Dauerbeobachtung“ zu etablieren, vgl. Rauschenbach 2002, S. 236 ff.

481 Vgl. hierzu die Beiträge in Richter/Coelen 1997.

482 Vgl. Hornstein/Lüders 1997, S. 37; Lüders 1989; Lüders 2014. Plewig sieht freilich in den Kinder- und Jugendberichten ein Mittel der „(Sozial-)Disziplinierung der nachwachsenden Jugend bzw. Teilen von ihr“ (Plewig 1997, S. 63).

483 <https://www.degeval.org/home/>

484 <https://www.degeval.org/degeval-standards/standards-fuer-evaluation/>

485 <https://www.degeval.org/de/publikationen/selbstevaluation/>

486 Autoren waren: Volkhard Schindler, Jörg Bässmann, Anja Meyer, Erich Marks, Ruth Linsen.

487 [https://beccariatest.files.wordpress.com/2011/10/beccaria-standards\\_brosch\\_de-neu.pdf](https://beccariatest.files.wordpress.com/2011/10/beccaria-standards_brosch_de-neu.pdf)

an denen sich Entwickler bei der Planung, Durchführung und Überprüfung eines Projekts orientieren können."<sup>488</sup>

Im Anschluss an die in verschiedenen Bereichen der Sozialen Arbeit entwickelten Leitfäden zur Hilfeplanung und Qualitätssicherung, mit denen Kennzahlen als Strukturierungs- und Evaluierungsinstrumente ermittelt werden sollen, werden zunehmend auch im Bereich der Neuen Ambulanten Maßnahmen nach dem JGG derartige Instrumente verwendet, um „Prozesse und Ergebnisse des Hilfeverlaufs“ abbilden zu können. Darüber hinaus sollen sie

- „als Grundlage für die Fallreflexion verwendet werden können,
- mit geringem Zeitaufwand bearbeitet werden können,
- die tatsächlichen Prozesse abbilden,
- gut in den Arbeitsalltag integriert werden können,
- Hinweise auf eine Beendigung der Hilfe geben können,
- mit anderen vorhandenen Verfahren kompatibel (z.B. Falldokumentation) sowie,
- die unterschiedlichen Perspektiven berücksichtigen (also Familie, FamilienhelferIn, ASD-MitarbeiterIn).“<sup>489</sup>

Derartige Leitfäden betreffen freilich schwerpunktmäßig nur das Qualitätsmanagement. Wirkungsforschung geht es dagegen darum, „sicher zu stellen bzw. Rechenschaft darüber abzulegen, dass die proklamierten Ziele der Maßnahmen und Programme erreicht werden und nachzuweisen, dass die eingesetzten öffentlichen Mittel effektiv und effizient eingesetzt und die Wirkungsgrade der zu erbringenden Leistungen optimiert werden.“<sup>490</sup> Wirkungsforschung zielt letztlich auf Steuerung ab, und zwar auf

- „Steuerung politischer Entscheidungen,
- zur Anleitung von Fachkräften in der Praxis,
- zur manageriellen Steuerung von Organisationen
- und zur Aufforderung an wissenschaftliche Forschung, solches steuerungsrelevante Wissen bereit zu stellen.“<sup>491</sup>

In ihrer Dokumentation zur Evaluation in der Kinder- und Jugendkriminalitätsprävention kam die Arbeitsstelle des Deutschen Jugendinstituts (DJI) 2006 zum Ergebnis, "dass man wohl noch kaum von einem elaborierten Forschungsfeld sprechen kann. Zu heterogen und zu wenig gefestigt sind dafür gegenwärtig die Konzepte und Verfahren. Von einer Kultur, die Evaluation als einen selbstverständlichen, aber auch selbstkritischen Moment der Fachpraxis begreift, sind alle noch weit entfernt. Dies gilt auch in anderen Feldern wie z. B. in der Forschung über justizielle Sanktionen oder polizeiliche Präventionsaktivitäten, auch hier ist noch ein großes Entwicklungspotenzial in der Evaluation auszumachen."<sup>492</sup> Diese Einschätzung ist unverändert gültig.

---

488 [http://www.beccaria.de/nano.cms/de/Beccaria\\_Standards1/](http://www.beccaria.de/nano.cms/de/Beccaria_Standards1/)

489 Engel 2006, S. 171.

490 Otto 2007, S. 11, 22.

491 Otto 2007, S. 13, 44.

492 Arbeitsstelle 2006, S. 21.

Zustimmen können wird man auch den Folgerungen, die das DJI gezogen hat: "In dieser Situation läge es nahe, mehr Einheitlichkeit in Bezug auf die Verfahren und Kriterien zu fordern. Diese Forderung bliebe jedoch angesichts der nach wie vor starken Kontextbezogenheit vieler Studien und dem bislang erreichten Entwicklungsgrad des Forschungsfeldes unvermeidlich abstrakt. Wir gehen deshalb davon aus, dass angesichts der nach wie vor sehr unterschiedlichen Entstehungshintergründe, Zielsetzungen und Funktionen, aber auch des breiten Spektrums von Finanziers und Auftraggebern von Evaluationen von Präventionsansätzen in dem hier ins Auge gefassten Praxisfeld man auch in absehbarer Zukunft unvermeidlich mit einem bunten Spektrum rechnen muss. Zwar werden damit vorerst alle Erwartungen bezüglich zukünftiger aussagekräftiger Metaanalysen obsolet; doch es wäre auch naiv, diese Bedingungen nicht wahrhaben zu wollen.

Vor diesem Hintergrund wäre nicht mehr Einheitlichkeit in Bezug auf die Verfahren und Kriterien der nächste Schritt, sondern etwas bescheidener mehr Transparenz in der Durchführung und Darstellung. Es wäre schon ein Fortschritt, wenn jedes Projekt nachvollziehbare Antworten auf mindestens folgende Fragen liefern würde:

- Was wurde jeweils unter Evaluation verstanden und wie wurde der Gegenstand, der evaluiert werden sollte, bestimmt? Dabei vor allem: Welches Verständnis von Evaluation und welches Verständnis von Prävention lagen dem Projekt zugrunde und wie wurde die Zielerreichung definiert bzw. operationalisiert?
- Welches waren die Ziele, Aufgaben und Funktionen der Evaluation? Wer hat die Studie beauftragt und finanziert? Welche Rolle spielten die jeweiligen Betroffenen und Beteiligten? Wurden die im Projekt als Zielgruppe definierten Kinder bzw. Jugendlichen beteiligt, und wenn ja, wie? Welches methodische Design lag der Studie zugrunde?
- Welche Verfahren der Datenerhebung, der Datenauswertung und der Bewertung wurden eingesetzt?
- Welches waren die für die Evaluation und das empirische Vorgehen in Anspruch genommenen Standards und die für die Bewertung des Projektes verwendeten Qualitätskriterien?
- Wie ist die Reichweite der Ergebnisse einzuschätzen?"<sup>493</sup>

#### **4.5 Folgerungen für eine evidenzbasierte Kriminalpolitik**

Angesichts der hinsichtlich Qualitätssicherung defizitären Situation des (Jugend-)Strafrechts ist eine umfassende Bestandsaufnahme neuerer empirischer Untersuchungen im Bereich sowohl der jugendstrafrechtlichen Sanktionierungspraxis, namentlich der Anwendung und Ausgestaltung informeller und formeller Sanktionen, als auch der general- wie spezialpräventiven Wirkungsforschung schon rechtlich geboten. Nach Michalke hat der Gesetzgeber bei Gesetzen auf unsicherer Prognose sogar von Verfassungswegen sicherzustellen, "dass die Wirksamkeit und Effektivität der entsprechenden Regelungen nach deren Inkrafttreten laufend beobachtet und evaluiert (wird)."<sup>494</sup> Als Mindestanforderungen sieht sie an:

---

493 Arbeitsstelle 2006, S. 21 f.

494 Michalke 2011. Zustimmung Boetticher 2014. In der Schweiz ist in Art. 170 der am 1.1.2000 in Kraft getretenen Neufassung der Bundesverfassung eine Evaluationsverpflichtung verankert. Art. 170 der lautet: "Die Bundesversammlung sorgt dafür, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden." Hiervon ausgehend sind in zahlreichen Gesetzen Evaluationsklauseln geschaffen

- "1. Die Evaluierung muss sich an der Verfassung orientieren. Und die Verfassung verbietet nun einmal jegliche Grundrechtseingriffe, deren Erforderlichkeit, Angemessenheit und Verhältnismäßigkeit offen bleiben.
2. Von Verfassungswegen besteht die Pflicht zur Evaluierung immer dann, wenn ein Gesetz auf Prognosen aufbaut, die sich bestätigen können oder auch nicht. Dies gilt ungeachtet dessen, ob das betreffende Gesetz eine spezielle Evaluierungsklausel enthält oder nicht, oder ob der Gesetzgeber zu einem »Verfallsdatum« greift und damit signalisiert, dass er nach Ablauf der Frist »irgendwie« wieder neu nachdenken möchte. Selbst wenn er von jeglicher Regelung im Hinblick auf eine vorzunehmende Evaluierung oder zeitlichen Befristung absähe, entledigte er sich dadurch nicht seiner Verpflichtung, ein mit Ungewissheiten belastetes Gesetz dahin zu überprüfen, ob sich die ursprüngliche Prognose bestätigt hat, bzw. ob das zum Zeitpunkt des Gesetzesbeschlusses bestehende Informationsdefizit nachträglich ausgeglichen werden muss.
3. Eine effektive Evaluierung beginnt bereits mit der Begründung des Gesetzes selbst. Sie ist Voraussetzung dafür, dass geprüft werden kann, welche Ziele der Gesetzgeber mit welchen Mitteln verfolgt und ob diese (Mittel) realistischer Weise – und mit welchen möglichen Einbußen - erreicht werden können. Es muss im Interesse eines jeden Gesetzgebers sein, bereits in der Begründung seines Gesetzes ausreichend kenntlich zu machen, auf welchen empirischen, wissenschaftlichen oder gerade nicht dadurch gestützten Grundlagen er Regelungen trifft, mit denen er den Polizei- und Sicherheitsbehörden Eingriffsbefugnisse verleiht.
4. Mit Statistik allein wird es nicht sein Bewenden haben. Erhebungen über Fall- und Anwendungszahlen, Dauer und Kosten erbringen keine ausreichenden Erkenntnisse darüber, ob die grundrechtsnahen Eingriffsbefugnisse tatsächlich erforderlich, effizient und verhältnismäßig sind. Erfolgreiche Maßnahmen sind für das Gesamtbild ebenso bedeutsam wie z.B. der Umstand, dass und ob Belangloses zu Tage getreten ist, in welchem Umfang gänzlich unbeteiligte Bürger betroffen wurden, oder ob die „wahren Zielpersonen“ einer Überwachung z.B. von Telekommunikationseinrichtungen nicht längst „prophylaktisch“ mit Verschlüsselungs- und Störprogrammen entgegenwirken.
5. Schließlich ist zu prüfen, welche Konsequenzen sich für den betroffenen Bürger aus nicht effizienten, nicht erforderlichen oder unverhältnismäßigen Eingriffen ergeben. Denn je gravierender die Eingriffe in die Grundrechte auch von unverdächtigen Personen wirken, desto höher müssen die Eingriffsschwellen und die Bewährungsanforderungen mit Blick auf die Unentbehrlichkeit des jeweiligen Ermittlungsinstruments gesetzt werden. Das gilt insbesondere für alle heimlichen Maßnahmen, bei denen der Betroffene faktisch keine Rechtsschutzmöglichkeiten wahrnehmen kann. Es ist deshalb nicht nur geboten, dass die - vielleicht aus übergeordneten Interessen hinnehmbaren - Grundrechtseingriffe so gering wie möglich gehalten werden, sondern auch, dass die Eingriffsbefugnisse, die sich in der täglichen Praxis als nicht erforderlich,

---

worden, die Evaluationen initiiert haben.

Besondere Bedeutung dafür, dass die Schweiz im strafrechtlichen Bereich "zu einem »Eldorado« des Experimentierens" (Killias/Gilliéron 2011, S. 18) werden konnte, beruht freilich auf Art. 397 Abs. 4 des schweizerischen Strafgesetzbuches von 1971 bzw. nunmehr Art. 387 Abs. 4 und 5 des schwStGB von 2003. Danach konnten "versuchsweise, d. h. räumlich-zeitlich begrenzt, Sanktionen eingeführt werden ..., die im Gesetz nicht vorgesehen sind ... Da neue Versuche indessen ihren Zweck nur erfüllen, wenn die damit gesammelten Erfahrungen systematisch erhoben und ausgewertet werden, schrieb die zugehörige Verordnung ...in Art. 5 eine wissenschaftliche Begleitung vor" (Killias/Gilliéron 2011, S. 18).

ungeeignet, ineffizient oder unverhältnismäßig erwiesen haben, wieder zurückgenommen werden."<sup>495</sup>

Für ein dem Ziel der Individualprävention verpflichteten Zweckstrafrecht sieht Kerner schon aus straftheoretischen Erwägungen eine „sachlich zwingende Obliegenheit“ der Länder (und ggf. ergänzend des Bundes) zur ständigen Forschung im Jugendstrafvollzug.<sup>496</sup> Konkret heißt dies, dass Länder und Bund gehalten sind, sich „fortlaufend über den Grad der erfolgreichen Annäherung an die Zielvorgaben zu vergewissern, um ggf. gegensteuernd oder fördernd eingreifen zu können. Aus dieser Sicht gehört dazu auch, wenngleich erst in zweiter Priorität, die fortlaufende, ökonomisch-betriebswirtschaftliche Prüfling, ob die personalen und materiellen Ressourcen, die dem Vollzug gemäß den staatlichen Haushaltsplänen zur Verfügung stehen, ausreichen und, falls ja, ob sie im übrigen den verschiedenen Bereichen/Programmen effektiv und effizient zugeordnet sind.“<sup>497</sup> Zutreffend betont Kerner, dass das Urteil des BVerfG vom 31.05.2006 mit der Verpflichtung von Gesetzgebung und Verwaltung auf die Verwendung von „möglichst realitätsgerechten Annahmen und Prognosen“ die auf der Ausschöpfung von „vorhandene(n) Erkenntnisquellen, zu denen auch das in der Vollzugspraxis verfügbare Erfahrungswissen gehört“, und der Orientierung „am Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse“ beruhen müssen, ein für die Evaluation von Programmen oder Maßnahmen verfassungsrechtlich gebotenes „Grundgerüst“ formuliert habe.<sup>498</sup>

Auch aus Gründen der Akzeptanz des Strafrechts ist Evaluation unverzichtbar. Denn Akzeptanz durch die Bürgerinnen und Bürger setzt eine funktionstüchtige Strafrechtspflege voraus. „Unzureichende Effektivität der Strafrechtspflege beeinträchtigt und zerstört die Bereitschaft des Bürgers, sich der Rechtsordnung und dem Gewaltmonopol zu unterwerfen und begünstigt Eigenmacht und Selbstjustiz. Eine funktionstüchtige Strafrechtspflege entschärft das Aggressionspotential der Gesellschaft und verwirklicht so die Herrschaft der Gesetze, auf die der Verfassungsstaat angelegt ist.“<sup>499</sup>

Über eine einmalige Bestandsaufnahme auf dem strafrechtlichen Teilgebiet des Jugendstrafrechts bleibt freilich die Notwendigkeit der kontinuierlichen Berichterstattung auf dem Feld der Inneren Sicherheit, wie sie mit den Periodischen Sicherheitsberichten der Bundesregierung begonnen worden sind. Diese sollten, vergleichbar den Kinder- und Jugendberichten, eine gesetzliche Grundlage erhalten und einmal pro Legislaturperiode von einer unabhängigen Sachverständigenkommission erstellt werden.

Eine Bestandsaufnahme ist freilich nur der erste Schritt. Das BVerfG hat dem Gesetzgeber hinsichtlich des Jugendstrafvollzugs nicht nur eine Beobachtungs-, sondern auch eine Nachbesserungspflicht auferlegt.<sup>500</sup> „Die Verpflichtung, der gesetzlichen Ausgestaltung des Vollzuges möglichst realitätsgerechte Annahmen und Prognosen zugrunde zu legen, wirkt auch in die Zukunft. Mit Rücksicht auf das besonders hohe Gewicht der grundrechtlichen Belange, die durch den Jugendstrafvollzug berührt werden, ist der Gesetzgeber zur Beobachtung und nach Maßgabe der Beobachtungsergebnisse zur Nachbes-

---

495 Michalke 2011, S. 11 f.

496 Kerner 2015, S. 798.

497 Kerner 2015, S. 803 f.

498 Kerner 2015, S. 803 ff., 811 ff.

499 Landau 2008, S. 218.

500 Zur „Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers im Strafrecht“ vgl. Bosch 2015; Hillenkamp 2009, Lübbe-Wolff 2016, S. 50 f.; Steinberg 1987.



serung verpflichtet ....<sup>501</sup> Es ist nicht ersichtlich, weshalb dies nicht für alle jugendstrafrechtlichen Sanktionen gelten sollte. Diese Verpflichtung setzt nicht nur eine zuverlässige Datenbasis voraus, sondern auch die Bereitschaft des Gesetzgebers, gewonnene Erkenntnisse umzusetzen.<sup>502</sup>

Prägnant formulierten Eisner et al. in ihrem Expertenbericht zur Prävention von Jugendgewalt den Grundsatz einer evidenzbasierten Prävention, "dass die Wirksamkeit von Prävention durch gute empirische Forschung überprüft werden kann und dass durch den Zusammenschluss der Forschungsergebnisse zuverlässige Kenntnisse darüber gewonnen werden können:

- welche Präventionsmaßnahmen wirksam sind, welche als wirkungslos betrachtet werden müssen, und welche eher Schaden anrichten,
- wie Maßnahmen, welche sich in der Forschung als effektiv erwiesen haben, erfolgreich in die Praxis umgesetzt werden können und welche Aspekte der Umsetzung dafür verantwortlich sind, dass positive Wirkungen erzielt werden können,
- wie wirksame Maßnahmen auf die Bedürfnisse unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen angepasst werden können."<sup>503</sup>

Um die Wirksamkeit einer Maßnahme beurteilen zu können, bedarf es "methodisch ausgereifter Evaluationsstudien", die vier zentralen Erfordernissen genügen sollten: "gleichwertige Kontrollgruppe, ... nachhaltige Wirkung, ... Bestätigung durch weitere Studien, ... Identifikation der Mechanismen."<sup>504</sup> Erforderlich ist ferner eine Zusammenfassung des Wissensstandes, möglichst in systematischen Übersichten oder Meta-Analysen, sowie Leitfäden für Praktiker zur Beurteilung von Präventionsprogrammen. Hierzu ist wiederum notwendig, dass nicht nur Wirkungsevaluationen durchgeführt und die erforderlichen Ressourcen bereit gestellt werden, sondern auch die Schaffung eines Informationspools. "Weder in der Schweiz noch im benachbarten europäischen Ausland (Frankreich, Deutschland, Österreich, Italien) gibt es bislang qualitativ befriedigende Übersichten über wissenschaftlich evaluierte Präventionsprojekte."<sup>505</sup>

Zu untersuchen sind freilich nicht nur Programmwirksamkeit, sondern auch Programmeffizienz, also die Wirtschaftlichkeit. "Kosten-Nutzen-Analysen ... können in der Zukunft als wichtige Stütze bei der Auswahl zwischen ansonsten ebenbürtigen Programmen dienen."<sup>506</sup>

Empirisch gesichertes Wissen ist freilich nur eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für eine evidenzbasierte Kriminalpolitik. Hierzu gehören auch Aufnahme- und Umsetzungsbereitschaft für diese Befunde. Von sachkundigen Stimmen wird eine derartige Bereitschaft indes verneint; Reformen wurden umgesetzt trotz breiter wissenschaftlicher Kritik. "Diese Kriminalpolitik (erg: Kriminalpolitik auf Bundesebene in

---

501 BVerfGE 116, 69 (S. 90 f.).

502 Mit diesen Hinweisen, wie sich der Gesetzgeber in den Stand setzen soll, empirische Erkenntnisse zu erlangen, geht das BVerfG weiter als in früheren Urteilen. Bislang blieben Hinweise auf die Beobachtungspflicht, wie etwa im Cannabis-Beschluss, folgenlos. Vgl. hierzu Goerdeler/Pollähne 2007, S. 67 ff.

503 Eisner et al. 2009, S. 3.

504 Eisner et al. 2009, S. 6.

505 Eisner et al. 2009, S. 11.

506 Glaubitz et al. 2016, S. 124. Vgl. ferner Entorf 2004; Entorf et al. 2008.

Deutschland) ist taub für das theorie- und empiriefundierte Wissen, das von der Kriminologie und anderen wissenschaftlichen Disziplinen längst erarbeitet und der Politik zur Verfügung gestellt worden ist, denn dieses Wissen steht quer zu den Trends der heute praktizierten Kriminalpolitik. Die empirische Kriminologie und andere wissenschaftliche Disziplinen haben noch nie so viel Wissen wie heute produziert – und waren kriminalpolitisch noch nie so einflusslos wie heute. Auch die beiden von der Bundesregierung in Auftrag gegebenen und von ihr vorgelegten Periodischen Sicherheitsberichte hatten und haben auf die Kriminalpolitik in Deutschland praktisch keinen Einfluss – diese lässt sich offensichtlich auch nicht von dem besten Sachverstand von ihren politischen Überzeugungen abbringen. Auf Bundesebene kann von einer evidenzbasierten Kriminalpolitik keine Rede sein.<sup>507</sup> Dies gilt freilich nicht nur für die Bundesrepublik.<sup>508</sup> Die Kriminalpolitik folgt, so Dollinger, "eigenen Gesetzen. Versuche, Erfolge bei der jeweiligen Wählerschaft selbst durch kriminologisch eher zweifelhafte Reformen und Maßnahmen zu erreichen, spielen hierbei eine nicht zu unterschätzende Rolle. Wenn dies anerkannt wird, sollte man nicht in Politikerschelte verfallen, sondern es gilt schlicht zu verstehen, dass Politik eben dies ist: Politik, und sie operiert gegenwärtig nach anderen Bedingungen als noch vor wenigen Jahren bzw. Jahrzehnten."<sup>509</sup>

Es ist noch zu früh für die Feststellung, ob die Vereinbarungen im Koalitionsvertrag von Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD von 2018, eine - gegenüber bisherigen Befunden - Trendwende darstellen. Angekündigt wird: "Wir treten für eine evidenzbasierte Kriminalpolitik ein. Wir wollen, dass kriminologische Evidenzen sowohl bei der Erarbeitung von Gesetzentwürfen als auch bei deren Evaluation berücksichtigt werden. Wir unterstützen das unabhängige Deutsche Forum für Kriminalprävention. Um ein Gesamtbild der langfristigen Kriminalitätsentwicklung zu bekommen, streben wir eine zügige Aktualisierung des Periodischen Sicherheitsberichts an. Um die Aussagekraft der Strafrechtspflegestatistiken zu erhöhen, werden wir in Zusammenarbeit mit den Ländern ein Strafrechtspflegestatistikgesetz schaffen. Die Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken sollen langfristig zu einer Verlaufsstatistik zusammengeführt werden. Hierzu soll eine Machbarkeitsstudie in Auftrag gegeben werden."<sup>510</sup>

---

507 Steffen 2015, S. 59 f.; ebenso bereits früher Kunz, K.-L. 2011, § 30, Rdnr. 23: "Es ist nachgerade absurd, dass die empirische Kriminologie noch nie so viel Wissen wie heute produzierte - und dass sie kriminalpolitisch noch nie so einflusslos wie heute war."

508 Dollinger 2018a, S. 190; Graebisch 2018a.

509 Dollinger 2018b, S. 217.

510 Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode, S. 133 f.

## 5. Zusammenfassung

1. Seit dem 1. JGGÄndG vom 30.08.1990 gab es mehrere gesetzliche Änderungen des Sanktionenrechts. Diese setzten aber nicht die vom Deutschen Bundestag in seiner EntschlieÙung vom 20.06.1990<sup>511</sup> geforderten, umfassenden Reformen um. Sie waren überdies fast ausschließlich dem neuen "Sicherheitsdenken" geschuldet. Erinnerung sei nur an die Einführung der vorbehaltenen oder nachträglichen Sicherungsverwahrung für Jugendliche und Heranwachsende, an die Anhebung der Jugendhöchststrafe für Mord, an die Einführung des Warnschussarrestes (§ 16a JGG) sowie des Fahrverbots als eigenständige Sanktion. Freilich gab es Ausnahmen, wie vor allem das 2. JGGuaÄndG vom 13.12.2007, das die spezialpräventive Zielsetzung des JGG in § 2 Abs. 1 JGG verankerte. Gegenläufig zu den gesetzlichen, auf dem "Sicherheitsdenken" beruhenden Reformen waren dagegen die zahlreichen Reformvorschläge von Kommissionen, von Vereinigungen von Praktikern und Wissenschaftlern sowie von Einzelpersonen.

2. In zunehmendem Maße wird national wie international eine evidenzbasierter Kriminalpolitik gefordert. Vor allem in den Empfehlungen des Ministerkomitees des Europarates werden immer häufiger Forschungen zur Evaluation der Wirkungsweise von Sanktionen gefordert, z.B. sind "Sanktionen und Maßnahmen für Jugendliche ... anhand von Forschungsstudien und auf der Grundlage einer wissenschaftlichen Evaluation zu entwickeln."<sup>512</sup> Diesen Empfehlungen kommt nunmehr gesteigerte Bedeutung zu, weil ein Zurückbleiben der nationalen Gesetzgebung - durch Nichtbeachtung oder Unterschreitung - hinter derartigen Standards nach der Indizkonstruktion des BVerfG in seinem Urteil vom 31.05.2006<sup>513</sup> eine Indizwirkung hinsichtlich der Verfassungswidrigkeit nationalen Rechts entfaltet.

3. Den rechtlichen Rahmen dafür, dass empirische Erkenntnisse über die (Un-)Wirksamkeit von Sanktionen geboten und zu berücksichtigen sind, liefert das verfassungsrechtliche Verhältnismäßigkeitsprinzip mit seinen Elementen der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit. "Aus dem Erfordernis der Geeignetheit lässt sich ableiten, dass im empirischen Wirksamkeitstest versagende Sanktionen verfassungswidrig sind. Unter dem Gesichtspunkt der Erforderlichkeit ergibt sich, dass unter mehreren, sich empirisch als gleichermaßen geeignet erweisenden Sanktionen, zugunsten der von der Sanktion betroffenen Person die am wenigsten eingriffsintensive ausgewählt werden muss. Aus dem Erfordernis, dass auch eine geeignete und erforderliche Maßnahme angemessen im Sinne einer Zumutbarkeit oder Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne sein muss, lässt sich schließlich auch noch ableiten, dass Wirksamkeit nur »conditio sine qua non« ist, dass sie aber auch da, wo sie nachweislich gegeben ist, nicht schrankenlos verfolgt werden darf, sondern ihre Grenze in den Rechten der betroffenen Person findet. Es wäre dann nur noch die, freilich nicht zu unterschätzende, Aufgabe zu bewältigen, Kriterien dafür zu entwickeln, wann ein wissenschaftlicher Nachweis als erbracht zu gelten hat und wie mit den (vielfältigen) Ungewissheiten und Zweifelsfällen umzugehen ist, wofür der Grundsatz »in dubio pro libertate« heranzuziehen wäre."<sup>514</sup>

4. Das Urteil des BVerfG vom 31.05.2006 mit der Verpflichtung von Gesetzgebung und Verwaltung auf die Verwendung von „möglichst realitätsgerechten Annahmen und

511 BT-Drs. 11/7421, S. 4, Buchstabe c.

512 Rec(2008)11, Nr. 135.

513 BVerfGE 116, 69 (S. 90 f.).

514 Graebisch 2018a, S. 209 f.

Prognosen“ und der Orientierung „am Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse“ sowie zur fortlaufenden Beobachtung und Nachbesserung<sup>515</sup> hat ein für die Evaluation von Programmen oder Maßnahmen verfassungsrechtlich gebotenes „Grundgerüst“ formuliert.<sup>516</sup>

5. 2001 hat die Bundesregierung in ihrem 1. Periodischen Sicherheitsbericht (PSB) festgestellt, dass empirisch gesicherte Aussagen über die Wirksamkeit jugendstrafrechtlicher Sanktionen nur in unzureichendem Maße möglich sind.<sup>517</sup> Zutreffend wurde im 2. PSB festgehalten: „Evidenzbasierte Kriminalpolitik benötigt empirisch geprüfte Befunde zu den Wirkungen sowohl von Prävention als auch von Repression. Eine solche Evaluation ist unverzichtbar, wenn eine Reduktion der Zahl der Straftaten auf gesicherter Grundlage erreicht und Steuermittel nicht für unwirksame Strategien eingesetzt werden sollen.“<sup>518</sup> Es wird abzuwarten sein, wie die Ankündigung im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD von 2018 - "Wir treten für eine evidenzbasierte Kriminalpolitik ein. Wir wollen, dass kriminologische Evidenzen sowohl bei der Erarbeitung von Gesetzentwürfen als auch bei deren Evaluation berücksichtigt werden"<sup>519</sup> - umgesetzt werden wird.

---

515 BVerfGE 116, 69 (S. 90 f.).

516 Kerner 2015, S. 811.

517 1. PSB, S. 599 ff.

518 2. PSB, S. 5.

519 Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode, S. 133 f.

### III. Das JGG - Sonderstrafrecht für junge Menschen

#### 1. Der Erziehungsgedanke als Eckpfeiler des JGG

Mit dem Jugendwohlfahrtsgesetz (JWG) vom 09.07.1922<sup>520</sup> und dem Jugendgerichtsgesetz (JGG) vom 16.02.1923<sup>521</sup> fiel die Entscheidung gegen ein monistisches und für ein dualistisches System, in dem das Jugendstrafrecht im strafrechtlichen Bezugssystem verankert ist.<sup>522</sup> Weder sollte auf die Ahndungsmöglichkeit durch Strafe noch sollte auf die Rechts- und Freiheitsgarantien, die ein förmliches Strafverfahren bietet, verzichtet werden. Mit diesem Sonderstrafrecht für junge Menschen wurden wesentliche Forderungen der „modernen Schule“ der Strafrechtswissenschaft umgesetzt. Nicht mehr der Strafgedanke, d.h. Vergeltung und Sühne der Tatschuld durch Übelzufügung, sondern der Erziehungsgedanke wurde „in den Vordergrund“<sup>523</sup> gestellt.<sup>524</sup> Weiterhin sollte sein und ist Voraussetzung einer jeglichen strafrechtlichen Reaktion ein individueller Schuldvorwurf.

Damals wie heute ist ein eigenständiges Jugendstrafrecht mit dem Erziehungsgedanken als "Eckpfeiler" legitimiert durch die mindere Verantwortlichkeit junger Menschen für ihre Taten sowie durch deren größere Prägbarkeit, die flexible, den besonderen Bedürfnissen junger Täter anpassbare Sanktionen erfordert.

Der Erziehungsgedanke fand seinen Niederschlag nicht nur in der Ausgestaltung des Rechtsfolgensystems, sondern auch in den Regelungen für das Verfahrens- und Gerichtsverfassungsrecht sowie in den Vorschriften über Vollstreckung und Vollzug:<sup>525</sup>

- Im materiellen Jugendstrafrecht wurde das tatschuldvergeltende Strafrecht weitgehend<sup>526</sup> durch ein der Besserungs-Spezialprävention verpflichtetes Strafrecht ersetzt, in dem Sanktionsauswahl und -bemessung zu erfolgen haben entsprechend ihrer Eignung und Erforderlichkeit, den Täter von der Begehung weiterer Straftaten abzuhalten (vgl. nunmehr § 2 Abs. 1 JGG).<sup>527</sup> Entsprechend dieser Zielsetzung besteht das Rechtsfolgensystem aus einem abgegrenzten Kreis von Reaktionsmitteln, von denen keines mehr in Abhängigkeit vom Allgemeinen Strafrecht steht (§§ 5 ff. JGG).

---

520 RGBl. I, S. 633.

521 RGBl. I, S. 135.

522 Zur Vorgeschichte des JGG vgl. Günzel 2001; Miehe 1975; Oberwittler 2000. Zu Entwicklungstendenzen seit der Jugendgerichtsbewegung Cornel 2008; Kraft 2004; Kreuzer 2008; Landau 2008; Reinecke 2008; Roth 1991; Roth 2010; Stolp 2015; Walter, M. 2008b; Weyel 2008. Zu Überblicken über die Entwicklung seit dem JGG 1923 vgl. Eisenberg 2018, Einleitung, Rdnr. 1-11; Ostendorf 2016c, Grdl. z. §§ 1 und 2, Rdnr. 2; Schady 2003; Stolp 2015; Wolff 1986; Wolff 1989; Wolff 1992b; Wolff 1992c; Wolff 1993. Speziell zu Funktion, Bedeutung und Verständnis des Erziehungsbegriffs vgl. m.w.N. Brehm 2009, S. 48 ff.; Cornel 2011a; Heinz 1990d; Heinz 1991b, S. 897 f.; Heinz 1992a; Heinz 1992b; Müller 2015; Pieplow 1989; Pieplow 1999; Pieplow 2014b; Stolp 2015.

523 Regierungsentwurf eines Jugendgerichtsgesetzes vom 24.10.1922, Verhandlungen des Reichstags. I. Wahlperiode 1920, Bd. 375, Anlage Nr. 5171, Begründung, S. 9.

524 Eine eigene Abhandlung wäre erforderlich, um die Aus- und Umdeutungen des Erziehungsbegriffs seit der Jugendgerichtsbewegung darzustellen. Vgl. statt vieler nur Pieplow 1989; Swoboda 2013, S. 95 ff.

525 Zu diesen Ausprägungen des Erziehungsgedankens vgl. bereits Heinz 1991b, S. 897 f.; Heinz 1992a, S. 371 f.; Heinz 1992b, S. 125. Diese differenzierte Sichtweise von Funktion und Bedeutung des Erziehungsgedankens wird zunehmend in der Literatur übernommen (vgl. Brehm 2009, S. 60 ff.; Pankiewicz 2008, S. 32 f.).

526 Ausgenommen lediglich die Jugendstrafe wegen "Schwere der Schuld" (§ 17 Abs. 2, 2. Alt. JGG).

527 Hierzu m.w.N. Lenz 2007, S. 33 ff.

Ausdruck des Erziehungsgedankens sind ferner die Loslösung des materiellen Jugendstrafrechts von den Strafrahmen des Allgemeinen Strafrechts (§§ 4, 18 Abs. 1 S. 3 JGG), das Einheitsprinzip (§ 31 JGG) und die Entwicklung einer eigenen Sanktionszumessungsanleitung (§§ 5, 8, 13, 17 JGG). Auf dem Erziehungsgedanken beruht auch die Reaktionsbeweglichkeit im materiellen Jugendstrafrecht, d.h. die (trotz Rechtskraft bestehende)<sup>528</sup> Abänderbarkeit der erzieherischen Maßnahmen (vgl. z.B. §§ 11 Abs. 2, 15 Abs. 3, 23 Abs. 1 JGG).

- Im Jugendstrafverfahren wurde das allgemeine Strafverfahrensrecht in wesentlichen Punkten durch ein „Täterstrafprozessrecht“ modifiziert, namentlich durch Einschaltung der Jugendgerichtshilfe (§ 38 JGG), Beteiligung der Erziehungsberechtigten und gesetzlichen Vertreter (§ 67 JGG), Erweiterung der Fälle der notwendigen Verteidigung (§ 68 JGG), Einräumung weitgehender Nichtverfolgungsermächtigungen (§§ 45, 47 JGG), Einschränkung von Verhängung und Vollstreckung der Untersuchungshaft (§ 72), Besonderheiten der Hauptverhandlung, namentlich der Ausschluss der Öffentlichkeit in der Hauptverhandlung gegen Jugendliche einschließlich der Verkündung der Entscheidung (§ 48 Abs. 1 JGG) sowie die Modifizierung der Anwesenheitspflicht des Angeklagten (§§ 50, 51 JGG), Ausschluss bzw. eingeschränkte Anwendbarkeit<sup>529</sup> besonderer Verfahrensarten des allgemeinen Strafprozessrechts<sup>530</sup> und Schaffung des vereinfachten Jugendverfahrens (§ 76 JGG) als besondere Verfahrensart bei Jugendlichen.
- Im Gerichtsverfassungsrecht hat der Erziehungsgedanke zu einer (gewissen) Spezialisierung von Staatsanwaltschaft und Gericht geführt (§§ 33 ff. JGG).<sup>531</sup>
- Seinen Niederschlag hat der Erziehungsgedanke schließlich auch in den Vorschriften über Vollstreckung und Vollzug (§§ 82 ff. JGG), über die Beseitigung des Strafmarkels (§§ 97 ff. JGG) sowie in den Vorschriften über die Registrierung jugendstrafrechtlicher Reaktionen im Zentral- und Erziehungsregister (§§ 4, 5, 13, 60 Bundeszentralregistergesetz - BZRG) gefunden.

Der Erziehungsgedanke hat zu Rechtsfolgen und Verfahrensregeln geführt, die nicht durchgängig "milder" sind als im Erwachsenenstrafrecht. Es gibt eine ganze Reihe von Regelungen, die eine rechtliche Schlechterstellung beinhalten und die im Vergleich zu Erwachsenen zu intensiveren Eingriffen in die Freiheit führen können.<sup>532</sup> Statt einer Geldstrafe müssen junge Menschen zumeist eine Arbeitsleistung erbringen (§ 10 Abs. 1 Satz 3

---

528 Welcher Urteilsinhalt in Rechtskraft erwächst, ist umstritten. Vgl. einerseits Eisenberg 2018, § 11 Rdnr. 5; Ostendorf 2016c, § 11 Rdnr. 4, die eine Schlechterstellung ablehnen; andererseits Brunner/Dölling 2018, § 11, Rdnr. 2; Streng 2016, Rdnr. 367.

529 Durch das Zweite Gesetz zur Modernisierung der Justiz (JuMoG2) vom 22.12.2006 (BGBl. I S. 3416) wurde – entgegen verbreiteter Ablehnung aus Praxis und Wissenschaft (vgl. die Nachweise bei Eisenberg 2018, § 80 Rdnr. 16) die Nebenklage unter – gegenüber dem allgemeinen Strafverfahrensrecht – eingeschränkten Voraussetzungen bei Jugendlichen zugelassen. Bei Heranwachsenden waren Privat- und Nebenklage bereits bisher, und zwar unabhängig davon, ob Jugend- oder Erwachsenenstrafrecht zur Anwendung kam, zulässig, da im § 109 JGG nicht auf § 80 JGG verwiesen wurde.

530 Ausgeschlossen ist insbesondere - bei Heranwachsenden allerdings nur, wenn die Voraussetzungen für die Anwendung von Jugendstrafrecht vorliegen (§ 109 Abs. 2) - das Strafbefehlsverfahren (§ 79 Abs. 1). Unzulässig sind - allein bei Jugendlichen - das beschleunigte Verfahren des allgemeinen Strafverfahrensrechts, die Privatklage und – seit der Änderung von § 80 Abs. 3 JGG durch das 2. JuMoG vom 22.12.2006 eingeschränkt - die Nebenklage (§§ 79 Abs. 2, 80).

531 Vgl. aber die Befunde und Forderungen bei Drews 2005 und Simon 2003.

532 Diese Regelungen werden vielfach kritisiert und ihre Modifikation gefordert, praktisch wird versucht, sie durch das sog. "Verbot der Schlechterstellung" in ihren Auswirkungen zu begrenzen.

Nr. 4 JGG) oder an einem sozialen Trainingskurs teilnehmen (§ 10 Abs. 1 Satz 3 Nr. 6 JGG). Die Anrechnung der Untersuchungshaft auf die Jugendstrafe kann ganz oder teilweise unterbleiben, "wenn sie im Hinblick auf das Verhalten des Angeklagten nach der Tat oder aus erzieherischen Gründen nicht gerechtfertigt ist (§ 52a Abs. 1 S. 2 JGG). Bei Erwachsenen gilt nur die erste Alternative (§ 51 Abs. 1 Satz 2 StGB). Die Rechtsmittelmöglichkeiten sind im Jugendstrafrecht sowohl sachlich als auch instanziell gegenüber dem Erwachsenenstrafrecht beschränkt (§ 55 JGG). Die Bildung einer Gesamtstrafe ist bei Tatbegehung in unterschiedlichen Reifestufen nur bei gleichzeitiger Aburteilung zulässig; eine analoge Anwendung von § 32 JGG lehnt die Rechtsprechung ab.<sup>533</sup> Jugend- und Freiheitsstrafe sind aber nicht gesamtstrafenfähig (§ 55 StGB). Eine Teilvollstreckung ist vor Rechtskraft zulässig (§ 56 JGG). In das Erziehungsregister werden auch die Verfahrenseinstellungen gem. §§ 45, 47 JGG eingetragen (§ 60 Abs. 1 Nr. 7 BZRG); bei Erwachsenen werden noch nicht einmal die Einstellungen unter Auflagen (§ 153a StPO) eingetragen.

Demgegenüber werden junge Menschen durch das Jugendstrafrecht vielfach aber auch deutlich besser gestellt. Die Diversionsvorschriften (§§ 45, 47 JGG) sind wesentlich weiter gefasst als die §§ 153 ff. StPO, die Verantwortungsreife ist positiv festzustellen (oder besser: sollte positiv festgestellt werden) (§ 3 JGG), die Anordnung von Untersuchungshaft ist erschwert (§§ 71 Abs. 2, 72 JGG), der Anwendungsbereich der Pflichtverteidigung ist weiter (§ 68 JGG), die Jugendgerichtshilfe (§ 38 JGG) berät und steht dem Jugendlichen bei, der Bereich der ambulanten Rechtsfolgen ist umfassender und kann flexibler angepasst werden (§§ 10, 15 JGG), die Anwendungsvoraussetzungen der Einheitsstrafenbildung (§ 31 JGG) sind gegenüber der Gesamtstrafenbildung (§§ 53 StGB) weiter, es gibt wesentlich mehr Aussetzungsmöglichkeiten (§§ 21, 27, 61 JGG), eine Strafrestausssetzung ist wesentlich früher möglich (§ 88 JGG). Bei unklarem Alter ist nach der Rechtsprechung im Zweifel Jugendstrafrecht anzuwenden.

Der Erziehungsgedanke ist in diesem Strafrecht der Eckpfeiler, ein Eckpfeiler freilich, der von dem jeweiligen Gesetzgeber - bis zum 2. JGGÄndG) vom 13.12.2007 - weder nach Inhalten, noch nach Methoden oder Stilen definiert worden ist.<sup>534</sup> Klar war, dass das Vergeltungsstrafrecht ersetzt werden sollte;<sup>535</sup> weniger klar war indes, was an dessen Stelle treten sollte. Das Verhältnis von Strafe und Erziehung<sup>536</sup> blieb ungeklärt, wie die Fülle gegensätzlichster Formulierungen zeigt, mit denen in der Folgezeit die wissenschaftliche Lite-

---

533 BGHSt 36, 270.

534 Diese Offenheit war auch der Grund dafür, dass der nationalsozialistische Gesetzgeber die Reform des Jugendstrafrechts erst relativ spät in Angriff nahm: Denn das Jugendgerichtsgesetz 1923 gestattete „infolge seiner wertneutralen Formulierungen in gewissem Umfang auch eine Verwirklichung neuer Gedanken und eine Ausfüllung mit neuem Inhalt“ (Kümmerlein 1943, S. 529).

535 Vgl. Oetker (1935, S. 95) "Die radikalen Strafrechtsgegner mussten erkennen, dass ihr Endziel nicht mit einem Schlage erreichbar war. Sie begnügten sich zunächst damit, das Strafrecht zu verweichlichen, die Strafe weitgehend zu verdrängen und ihr insbesondere die jugendlichen Verbrecher zu entziehen." Ferner Schoetensack (1935, S. 156): "Die erste Etappe auf dem Wege zum ersehnten »völligen Abbau des Strafrechts« war das Jugendgerichtsgesetz vom 16.2.1923 ... Früher glaubte die Jurisprudenz an eine doppelte Wahrheit, die Einstmodernen wollten uns einen doppelten Strafbegriff suggerieren. Vergeltungsstrafe bis auf weiteres gegen die Erwachsenen, sogenannte Erziehungsstrafe gegen die jugendlichen Täter. Diese Erziehungsstrafe sollte dann nach der Taktik des Ölflecks sich weiter ausbreiten und die Vergeltungsstrafe verschwinden lassen."

536 Zu den „Etappen der Diskussion“ über Strafen in der Pädagogik vgl. Weiß 2013.

ratur das Verhältnis zu bestimmen suchte: Erziehung „durch“, „neben“, „statt“, „trotz“, „als“, „in der“ usw. Strafe.<sup>537</sup>

Der Erziehungsbegriff des JGG wurde inhaltlich, so muss geschlossen werden, von dem jeweiligen historischen Gesetzgeber bewusst offen gelassen.<sup>538</sup> Daraus folgt zunächst einmal, dass eine „Inanspruchnahme“ des „Erziehungsbegriffs“ für die Festlegung auf eine *bestimmte* pädagogische<sup>539</sup> oder sozialisationstheoretische Doktrin oder eine sonstige inhaltliche Festlegung und Begrenzung *jenseits* der verfassungs- und strafrechtlichen Vorgaben nicht dem Willen des Gesetzgebers entspricht. Lediglich hinsichtlich der Erziehungsziele findet sich in der Begründung zum JGG 1923 die Aussage, durch die Erziehungsmaßregeln solle der Jugendliche an ein „gesetzmäßiges Leben“ gewöhnt werden.<sup>540</sup> Im JGG 1943 wird nicht mehr um des Jugendlichen willen erzogen, sondern um den Jugendlichen für die Volksgemeinschaft zu erhalten;<sup>541</sup> das Vollzugsziel der Jugendstrafe wird dementsprechend in der „Einordnung in die Volksgemeinschaft“ gesehen.<sup>542</sup> Im JGG 1953 wird als Ziel von Verhängung und Vollzug der Jugendstrafe der „rechtschaffene Lebenswandel“<sup>543</sup> bestimmt. Der federführende Ausschuss des Deutschen Bundestages wies darauf hin, „dass im Jugendstrafrecht ganz anders als im allgemeinen Recht der spezialpräventive Zweck der Strafe in den Vordergrund tritt.“<sup>544</sup> Und die Begründung zum 1. JGGÄndG 1990 ließ mit hinreichender Deutlichkeit erkennen, dass es heute nicht mehr um eine über das Strafrecht hinausgehende, umfassende „Erziehung“ zu einem „rechtschaffenen Lebenswandel“<sup>545</sup> geht, sondern um „Bewältigung von Jugenddelinquenz“ und

537 Über den Einsatz von Strafe in der Sozialen Arbeit vgl. Lutz 2012b; Kotthaus 2012. "Macht und Zwang" bezeichnet Noack (2012) als "konstitutive Bestandteile Sozialer Arbeit". Zur historischen Perspektive vgl. Steinacker 2012.

538 Ob und inwieweit das "beredete Schweigen" (Miehe 1990, S. 252) des Grundgesetzes (Art. 6 GG) zu Erziehungszielen, Erziehungsstilen und Erziehungsmethoden dem einfachen Gesetzgeber überhaupt inhaltliche Festlegungen erlaubt, ist eine nur wenig diskutierte Frage. A.A. Bock (2010, S. 17.) der davon ausgeht, der Gesetzgeber habe einen dualistischen Erziehungsbegriff kodifiziert, nämlich einen „positivistischen“ und einen „idealistischen“. Müller 2015 plädiert, von einem erziehungswissenschaftlichen Erziehungsbegriff ausgehend, für eine Verabschiedung des Erziehungsgedankens im Jugendstrafrecht, also für die Aufkündigung der "unselige(n) Allianz von (Straf-)Justiz und (sozial-)Pädagogik" (2015, S. 52). Ein eigenständiges Jugendstrafrecht ist damit nicht mehr begründbar, zumal Strafe als Tatstrafe gerechtfertigt wird (S. 50 ff.).

539 Aus der Weite des um die Jahrhundertwende gebräuchlichen Begriffs der "Erziehung" folgert Pieplow (1989, S. 8 f.), der historische Gesetzgeber sei nicht von einem pädagogischen Erziehungsbegriff ausgegangen.

540 Regierungsentwurf eines Jugendgerichtsgesetzes vom 24.10.1922, Verhandlungen des Reichstags, I. Wahlperiode 1920, Bd. 375, Anlage Nr. 5171, Begründung, S. 8. Zur Geschichte des JGG 1923, insbesondere des Jugendstrafvollzugs vgl. Dörner 1991a, S. 34 ff., 66 ff.

541 Vgl. Kraft 2004, S. 80 ff.

542 Vgl. §§ 6 Abs. 1, 59 Abs. 1, 64 Abs. 1 JGG 1943; vgl. ferner § 71 Abs. 1 JGG 1943 ("ordentlicher Volksgenosse"). Zur Geschichte des JGG 1943, insbesondere des Jugendstrafvollzugs vgl. Dörner 1991a, S. 157 ff., 223 ff.

543 Vgl. § 19 Abs. 1, 21, 88 Abs. 1, 89 Abs. 1, 91 Abs. 1 ("rechtschaffener und verantwortungsbewusster Lebenswandel") JGG 1953; vgl. ferner § 97 Abs. 1 JGG 1953 ("rechtschaffener Mensch").

544 Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Rechtswesen und Verfassungsrecht (23. Ausschuss) über den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Reichsjugendgerichtsgesetzes (BT-Drs. 4437 vom 5.6.1953), S. 2.

545 Diese auch im derzeit geltenden JGG noch zu findende Formulierung (vgl. §§ 21 Abs. 1, 91 Abs. 1, 97 Abs. 1 JGG) ist dementsprechend restriktiv auszulegen. A.A. Sonderausschuss des Bundestags für die Strafrechtsreform, der sich gegen eine parallele Regelung der Strafaussetzungsvoraussetzungen im JGG und im StGB aussprach. Es sollte für eine positive Aussetzungsprognose nicht genügen, dass der Verurteilte „keine Straftaten mehr begehen wird“ (§ 23 StGB i.d.F. des 1. StrRG 1969), vielmehr sollte die Formulierung des „rechtschaffenen Lebenswandels“ (§ 21 JGG) beibehalten werden, weil



um die Verbesserung der Effizienz der Sanktionen „im Hinblick auf Prävention und Rückfallvermeidung“.<sup>546</sup> Der 64. Deutsche Juristentag hat zu Recht empfohlen, "die herkömmliche Vorstellung einer Erziehung zu einem vorgegebenen Persönlichkeitsbild zu ersetzen durch eine auf Befähigung zum Legalverhalten gerichtete Erziehung."<sup>547</sup>

Durch das 2. JGGÄndG) vom 13.12.2007<sup>548</sup> ist nunmehr – in Übereinstimmung mit der h.M.<sup>549</sup> - durch § 2 Abs. 1 JGG für das materielle und das formelle Jugendstrafrecht geklärt, dass Legalbewährung vorrangiges Ziel des Jugendstrafrechts und der Erziehungsgedanke das Leitprinzip sowohl für Auswahl und Bemessung der Rechtsfolgen als auch für die Verfahrensgestaltung ist: "Die Anwendung des Jugendstrafrechts soll vor allem erneuten Straftaten eines Jugendlichen oder Heranwachsenden entgegenwirken. Um dieses Ziel zu erreichen, sind die Rechtsfolgen und unter Beachtung des elterlichen Erziehungsrechts auch das Verfahren vorrangig am Erziehungsgedanken auszurichten."<sup>550</sup>

Legalbewährung als vorrangiges Ziel soll nicht ausschließen, bei Schwere der Schuld den Belangen des Schuldausgleichs Rechnung zu tragen oder normverdeutlichend tätig zu werden.<sup>551</sup> "Vorrangiges Ziel des Jugendstrafrechts ist es, dass sich junge Menschen, die sich wegen einer Straftat zu verantworten haben, künftig gesetzestreu verhalten und nicht erneut straffällig werden. Der Entwurf bringt dies mit dem neuen § 2 Abs. 1 Satz 1 zum ersten Mal in der Geschichte des Jugendgerichtsgesetzes klar zum Ausdruck. Weiter bekennt sich der Entwurf zum Erziehungsgedanken als Leitprinzip, indem er in § 2 Abs. 1 Satz 2 bestimmt, dass zur Erreichung dieses Ziels die Rechtsfolgen und, soweit möglich, auch das Verfahren vorrangig an ihm auszurichten sind. Die Verknüpfung der Sätze 1 und 2 verdeutlicht, dass nicht Erziehung selbst Ziel oder Anliegen des Jugendstrafrechts ist. Die Bedeutung des Erziehungsgrundsatzes liegt vielmehr darin, dass zur Erreichung des

---

das Ziel des JGG in der „gesamten Formung des Menschen“ bestehe (BT-Drs. V/4094, S. 45). Ebenso Putzke 2004, S. 31 ff., der in dieser Formulierung die Festlegung des Erziehungsziels des JGG sieht, die statt einer bloß „passiven“ eine „aktive Legalbewährung“ fordere. Zutreffend dagegen Eisenberg 2018, § 5, Rdnr. 4: Der Begriff ermangele " nicht nur hinreichender Bestimmtheit, sondern er wird hinsichtlich einer Relevanz für zukünftige Legalbewährung angezweifelt ... Zudem bietet er einen vergleichsweise breiten Spielraum zur Durchsetzung solcher von der Majorität der Erwachsenengesellschaft erwünschter Ziele, die mit Bedürfnissen und Interessen der Verurteilten nichts gemein haben müssen. Demgegenüber steht auch das JStR unter den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, so dass erzieherische Einwirkung iSv Spezialprävention ... nicht weiter gehen darf, als für ein Leben ohne Straftaten unerlässlich ist .... Auch ist, soweit es nicht um die allg verbindlichen Straftatbestände selbst geht ..., ungeklärt, nach welchen Wert- und Interesseninhalten welcher gesellschaftlicher Gruppen die genannten Begriffe ausgefüllt werden könnten, zumal es (entgegen der Ideologie der Chancengleichheit) einer verbreiteten pädagogischen Vorstellung entspricht, eine Erziehung nicht über den als erreichbar gedachten sozio-ökonomischen Status des Betroffenen hinaus anzustreben."

546 Entwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Jugendgerichtsgesetzes (1. JGGÄndG) vom 27.11.1989 (BT-Drs. 11/5829), S. 1.

547 64. DJT, Bd. II/1, S. N 109.

548 BGBl. I S. 2894. Erstaunlich ist, dass dieses Gesetz in der Auflistung der "Reformbemühungen des Gesetzgebers" von Schaffstein et al. 2014, Rdnr. 108 ff., fehlt, dafür aber das Gesetz von 2012, das den Warnschussarrest einführte, als "bedeutsamste Reform der letzten Jahre" bewertet wird (aaO., Rdnr. 114).

549 Dass nicht Erziehung das Ziel ist, sondern dass das Erziehungsziel „ein Leben ohne Straftaten“ ist, ist h.M. (vgl. statt vieler Streng 2002b, N72).

550 Die Anlehnung an § 5 Nr. 1 des öJGG von 1988 ist unübersehbar: "Die Anwendung des Jugendstrafrechts hat vor allem den Zweck, den Täter von strafbaren Handlungen abzuhalten."

551 Gesetzesbegründung der Bundesregierung zum Entwurf des 2. JGGÄndG (BT-Drs. 16/6293 vom 04.09.2007, S. 9).

Ziels künftiger Legalbewährung primär erzieherische Mittel eingesetzt werden sollen und dass auch im Übrigen nach Möglichkeit erzieherische Gesichtspunkte berücksichtigt werden müssen. Damit gibt der neue Absatz 1 zugleich eine Orientierungshilfe für die Interpretation all jener Bestimmungen des Jugendgerichtsgesetzes, in denen Formulierungen wie »aus Gründen der Erziehung«, »erzieherische Einwirkung«, »Nachteile für die/seine Erziehung« oder »erhebliche erzieherische Nachteile« verwendet werden.

Nach dem neuen § 2 Abs. 1 ist »Erziehung« im jugendstrafrechtlichen Zusammenhang zwar nicht im Sinne einer umfassenden Einwirkung auf die Persönlichkeit, das Verhalten und die Entwicklung der beschuldigten Jugendlichen und Heranwachsenden zu verstehen. Als solche ist und bleibt sie vorrangig Aufgabe der Eltern. Gleichwohl geht es auch im Jugendstrafrecht nicht lediglich um eine äußere Reaktion auf begangenes Unrecht und die Befähigung zu rechtstreuem Verhalten etwa durch Vermittlung von Handlungskompetenzen oder von eher technischen Konfliktvermeidungsstrategien. Vielmehr wird die Verhütung künftiger Straffälligkeit als Ziel des Jugendstrafrechts oft nicht erreichbar sein, ohne dass eine positive innere Beeinflussung – im Hinblick auf Unrechtseinsicht und Motivation zur Befolgung der Gesetze – und eine diesbezügliche Festigung der Jugendlichen erfolgen. Umfang und Gestaltung der erzieherischen Einwirkung im Jugendstrafrecht mit ihrer spezialpräventiven Intention werden aber durch dieses Ziel eines künftigen Lebens ohne Straftaten begrenzt.<sup>552</sup>

Die Bedeutung des Erziehungsgedankens als Orientierungshilfe für die Auslegung wird in der Gesetzesbegründung beispielhaft verdeutlicht: „Aus der Zielsetzung und dem Primat des Erziehungsgedankens lassen sich im Übrigen zahlreiche Besonderheiten des Jugendstrafrechts ableiten, etwa der grundsätzliche Vorrang informeller Erledigung vor förmlicher Sanktionierung, der Vorrang ambulanter und fördernder Maßnahmen vor eher repressiven und freiheitsentziehenden, der Ultima-Ratio-Charakter der Jugendstrafe, aber z. B. auch die Notwendigkeit besonderer Verfahrensbeschleunigung, die umfangreichen Ermittlungen zum persönlichen Hintergrund oder die Nichtöffentlichkeit der Hauptverhandlung und generell das Postulat, schädliche Nebenfolgen zu vermeiden. Damit stellt der Erziehungsgedanke neben einer – gegenüber voll verantwortlichen Erwachsenen – generell herabgesetzten Schuld das wesentliche Standbein für ein eigenständiges Jugendstrafrecht überhaupt dar.“<sup>553</sup>

Diese Beschränkung des Ziels jugendstrafrechtlicher Intervention auf Legalbewährung entspricht dem gegenwärtigen straftheoretischen Verständnis.<sup>554</sup> Die Rechtfertigung staatlicher Strafe kann nur aus der allgemeinen Staatszielbestimmung erfolgen.<sup>555</sup> Der Staat hat den Schutzauftrag, „ein ungefährdetes Zusammenleben aller Bürger zu gewähr-

---

552 Gesetzesbegründung der Bundesregierung zum Entwurf des 2. JGGÄndG (BT-Drs. 16/6293 vom 04.09.2007, S. 9).

553 Gesetzesbegründung der Bundesregierung zum Entwurf des 2. JGGÄndG (BT-Drs. 16/6293 vom 04.09.2007, S. 10).

554 Vgl. mit jeweils weiteren Nachweisen nur Albrecht, P.-A. 2000, S. 81, S. 265; Brunner/Dölling 2018, Einf., Rdnr. 86; Hirschberg 1997, S. 396; Meier et al. 2013, § 12 Rdnr. 7; Streng 2016, Rdnr. 22. Weitergehend aber für den Vollzug der Jugendstrafe Beulke 1990, S. 681; Schlüchter 1988, S. 125 f., die in der Wertevermittlung im Rahmen des Sanktionsvollzugs ein unverzichtbares (Zwischen-)Ziel sehen. Der Aussage, "insbesondere ist es nicht Aufgabe des (Jugend-)Strafrechts, auf die Motivation zur Befolgung von Gesetzen Einfluß zu nehmen" (Heinz 1992a, S. 400), wurde von dieser Position aus "kriminalpädagogischer Nihilismus" vorgeworfen worden (Streng 1994, S. 66).

555 Die unterschiedlichen straftheoretischen Positionen können hier nicht dargestellt werden. Skizziert wird eine von vielen möglichen Positionen. Eingehend zur Begründung einer präventiven Vereinigungstheorie vor allem Roxin 2006, § 3, Rdnr. 37 ff.

leisten.“<sup>556</sup> Für das *Allgemeine* Strafrecht folgt daraus: Der Zweck der Strafandrohung ist im Sinne der positiven Generalprävention zu sehen, d.h. der öffentlichen Behauptung und Sicherung fundamentaler Normen. Diese Zielrichtung wirkt noch in die Strafverhängung hinein, denn Generalprävention würde in sich zusammenfallen, wenn hinter ihr keine Realität stünde. Um der Achtung der Menschenwürde und der Autonomie des Straftäters willen begrenzt die Schuld die Strafe. Die Strafverhängung dient dem generalpräventiven wie spezialpräventiven Schutz von Rechtsgütern, im Strafvollzug überwiegen schließlich die spezialpräventiven Aspekte. Was spezialpräventiv verlangt werden kann, ist Legalverhalten. Besteht die Aufgabe des Strafrechts im subsidiären Rechtsgüterschutz, dann darf sich zur Erfüllung dieser Aufgabe der Staat keiner Strafe bedienen, die von diesem Zweck absieht.

Ob das Jugendstrafrecht als Sonderstrafrecht vergleichbar gerechtfertigt werden kann, ist umstritten. Auf das staatliche Wächteramt (Art. 6 Abs. 2 und 3 GG) dürfte das Jugendstrafrecht - entgegen der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts<sup>557</sup> – jedenfalls kaum gestützt werden können. Vielmehr bildet auch hier, wie im Allgemeinen Strafrecht, der staatliche Schutzauftrag, „ein ungefährdetes Zusammenleben aller Bürger zu gewährleisten“, die Grundlage. Dementsprechend sind Sanktionen nur gerechtfertigt, wenn sie diesem Zweck dienen, also einen präventiven Zweck verfolgen, nämlich General- und/oder Spezialprävention, und hierfür im Einzelfall auch geeignet, erforderlich und verhältnismäßig sind.<sup>558</sup> „Sind sie (die staatlichen Reaktionen) nicht notwendig, müssen sie unterbleiben. Sind sie ungeeignet, dürfen sie nicht angewendet werden. Sind sie nicht angemessen, muss man auf sie verzichten. Der schärfere Eingriff muss sich gegenüber dem milderen als überlegen rechtfertigen und nicht etwa umgekehrt.“<sup>559</sup> Schon im Allgemeinen Strafrecht wird aber, sollten generalpräventive und spezialpräventive Überlegungen zu unterschiedlichen Ergebnissen führen, Spezialprävention der Vorrang zukommen müssen, und zwar schon aus verfassungsrechtlichen Gründen. Die Hilfe für den Straffälligen ist ein grundgesetzliches, aus der Menschenwürde und dem Sozialstaatsprinzip folgendes Gebot.<sup>560</sup> Für den an sich „verantwortlichen“ Jugendlichen und den ihm gleichstehenden Heranwachsenden gilt noch die Besonderheit, dass wegen der ihnen gegenüber gebotenen

---

556 Roxin 1966, S. 381. Ebenso die ganz h.M. im Strafrecht (vgl. statt vieler Jescheck/Weigend 1996, S. 2).

557 Vgl. BVerfGE 74, 102, 122 ff. Diese Ableitung wird in Teilen der Literatur zu Recht als problematisch angesehen (vgl. Köhler 1988, S. 751 ff.; Miehe 1990, S. 268). Denn damit wird unterstellt, jede Straftat sei Ausdruck einer Entwicklungsgefährdung (Art. 6 Abs. 2 S. 2 GG) oder gar einer drohenden Verwahrlosung (Art. 6 Abs. 3 GG). Selbst wenn man dies unterstellte, "kann der die elterliche Betätigung überwachende Staat nur dann einschreiten, wenn die Eltern dieser Gefährdung nicht zu begegnen vermögen. Danach aber fragt das Jugendstrafrecht gar nicht. ... Schließlich fehlt dem Jugendstrafrecht ein Eingriffsinstrumentarium, das nötig wäre, um dem Erforderlichkeitsprinzip voll zu entsprechen; es fehlen vor allem Maßnahmen zur Ertüchtigung der Eltern sowie freiwillige Angebote, die richterlich angeordneten Sanktionen vorausgehen müssten" (Miehe 1990, S. 268). De lege lata wird überdies die Verfassungsmäßigkeit der Einbeziehung der Jungerwachsenen in den Jugendstrafvollzug gem. § 92 Abs. 2 S. 3 JGG fraglich. Kriminalpolitisch wird das gelegentlich geforderte Jungtäterrecht, die Einbeziehung der Altersgruppe der 21- bis unter 25jährigen in das Jugendstrafrecht, unmöglich.

558 Auf einen Ausschluss präventiver Sanktionswürdigkeit (§ 19 StGB) bzw. auf eine Einschränkung der präventiven Sanktionswürdigkeit will dagegen Jäger (2003) die Sanktionsbemessung im Jugendstrafrecht stützen. Unklar bleiben bei diesem Konzept die Kriterien für die Bestimmung von „präventiver Sanktionswürdigkeit“.

559 Viehmann 2010, S. 361.

560 Vgl. Dölling 2003, S. 602 ff.

größeren gesellschaftlichen Toleranz<sup>561</sup> und der wegen des jugendlichen Alters regelmäßig geringeren Schuld<sup>562</sup> die Normbestätigung und Normstabilisierung (positive Generalprävention) der Gesellschaftsmitglieder keinen Schaden erleidet, wenn in der Sanktionspraxis Spezialprävention<sup>563</sup>, die auch auf Normverdeutlichung beschränkt bleiben kann, sowohl über den Schuldausgleich als auch über generalpräventive Belange gestellt wird.<sup>564</sup> Bereits der Schuldspruch, aber auch Sanktionen im Sinne der positiven (Besserung) bzw. negativen (Ahndung) Spezialprävention, dienen der Normbegründung, zumindest als erwünschter Nebeneffekt. Lediglich für extreme Ausnahmefälle hat der Gesetzgeber durch die wegen „Schwere der Schuld“ zu verhängenden Jugendstrafe die Möglichkeit geschaffen, unabweisbare generalpräventive Bedürfnisse über spezialpräventive Anforderungen stellen zu können. Im Unterschied zum Allgemeinen Strafrecht ist die eigenständige Verfolgung generalpräventiver Zwecke unzulässig. Dies schließt bereits § 2 Abs. 1 S. 1 JGG aus, wonach erneuten Straftaten „eines“ Jugendlichen oder Heranwachsenden entgegengewirkt werden soll, nicht aber Straftaten „von“ Jugendlichen oder Heranwachsenden.<sup>565</sup> Allein der erzieherische Bedarf bzw. in Fällen von § 17 Abs. 2, 2. Alt. JGG die Schuld des einzelnen Jugendlichen oder Heranwachsenden dürfen Entscheidungsmaßstab sein, „nicht hingegen eine intendierte Auswirkung auf andere“.<sup>566</sup> Generalpräventive Nebeneffekte, insbesondere i.S. von Normverdeutlichung, sind freilich nicht ausgeschlossen und auch nicht ausschließbar.

Aber selbst Jugendlichen und Heranwachsenden gegenüber darf „Umkehr“ nicht mit Gewalt erzwungen werden, dies wäre ein Verstoß gegen Menschenwürde und Autonomie der Person. „Erziehung“ im Jugendstrafrecht ist nicht Strafzweck, sondern *Mittel* zum Zweck.<sup>567</sup> Zweck der „Erziehung“ im JGG, also Sanktionsziel, ist der Schutz der Allgemeinheit vor künftigen Straftaten dieses Täters, kurz: die Vermittlung der Unrechtseinsicht und der Fähigkeit, weitere Straftaten zu vermeiden.<sup>568</sup>

Der Bundesgerichtshof hat – für das Allgemeine Strafrecht – zutreffend ausgeführt, dem 1. StrRG liege der Gedanke zugrunde, „dass die Strafe nicht die Aufgabe hat, Schuldausgleich um ihrer selbst willen zu üben, sondern nur gerechtfertigt ist, wenn sie sich zugleich als notwendiges Mittel zur Erfüllung der präventiven Schutz Aufgabe des Strafrechts erweist.“ Bei Spezialprävention gehe es „nicht allein um die gezielte Einwirkung auf einen

---

561 Eindrucksvoll Webler (1929, zitiert nach dem Wiederabdruck in Simonsohn 1981a, S. 76): "Wir nennen unsere Zeit voll Stolz das Jahrhundert des Kindes und kommen uns unvergleichlich weitherzig und großzügig vor. In Wahrheit sind wir so kleinlich und kleingläubig, so wenig innerlich frei, so ohne Spur von Humor, dass wir ängstlich besorgt um unsere armselige Gesellschaftsordnung unserer jungen Generation nicht einmal mehr ihre Jugend zugute halten können, ihr nicht einmal ausreichend Raum und Bewegungsfreiheit zu ihrer Entwicklung gönnen. Ja wir bekämpfen sie statt dessen mit schwerstem Geschütz." Allein auf die "Schutz- und Toleranzfunktion für die »Lebensphase Jugend«" will offenbar Albrecht, P.-A. (2000, Vorwort zur 1. Aufl., S. VII) abstellen.

562 Vgl. hierzu Streng 1984a, S. 164.

563 Zutreffend Dölling 1989a, S. 36 f., Miehe/Schaffstein 1985, S. 999.

564 Zur Frage der Berücksichtigungsfähigkeit generalpräventiver Zwecke vgl. die Nachweise bei Herberger 2000, S. 19 ff.

565 Antwort der Bundesregierung - Jugendstrafrecht im 21. Jahrhundert - Antwort der Bundesregierung - Jugendstrafrecht im 21. Jahrhundert - BT-Drs. 16/13142 vom 26.05.2009, S. 7.

566 Antwort der Bundesregierung - Jugendstrafrecht im 21. Jahrhundert - BT-Drs. 16/13142 vom 26.05.2009, S. 7.

567 Ebenso Lenz 2007, S. 60; Ostendorf 2012b, S. 243.

568 Die strafrechtliche Abteilung des 64. DJT fasste dementsprechend mit großer Mehrheit folgenden Beschluss: „I.1. Vorrangiges Ziel des Jugendstrafrechts ist es, den Jugendlichen zu einem Leben ohne Straftaten anzuhalten“ (<http://www.djt.de/files/djt/64/strafrecht.pdf>).

schon entsozialisierten Täter, die Verurteilung und sinnvoller Vollzug erreichen sollen (Resozialisierung), sondern auch um die Vermeidung unbeabsichtigter Nebenwirkungen von Verurteilung und Vollzug, etwa der Gefahr, dass die Strafe einen bisher sozial ausreichend eingepassten Täter aus der sozialen Ordnung herausreißt.“<sup>569</sup>

Notwendig ist ferner, die aus dem Verfassungsprinzip der Verhältnismäßigkeit folgende, für die Maßregeln der Besserung und Sicherung des Allgemeinen Strafrechts in § 62 StGB normierte Begrenzung des strafrechtlichen Zugriffs zu beachten. Spezialprävention bedarf der Begrenzung, um nicht uferlos zu werden. Diese Einsicht nicht beachtet zu haben, war wohl mit einer der größten Fehler der historischen Gesetzgeber der Jugendgerichtsgesetze. Wie im Allgemeinen Strafrecht die Obergrenze der Strafe durch die Schuld bestimmt wird, so legt auch im Jugendstrafrecht, und zwar hinsichtlich aller Reaktionen, das Verhältnismäßigkeitsprinzip<sup>570</sup> die unüberschreitbare Grenze fest.<sup>571</sup> Jede kriminalrechtliche Reaktionen ist unzulässig, wenn das schuldangemessene Maß überschritten wird oder wenn sie unverhältnismäßig ist. Dies gilt auch für die jugendstrafrechtlichen Reaktionen, wie sehr erzieherisch sie auch motiviert sein mögen.<sup>572</sup>

Das Jugendstrafrecht fußt damit auf der Trias von Erziehungsgedanke, Schuldgedanke und Verhältnismäßigkeitsprinzip.

---

569 BGHSt 24, 40, 42 f.

570 Zum Verhältnismäßigkeitsprinzip als „entscheidendes Strukturierungsprinzip“ der jugendstrafrechtlichen Rechtsfolgenregelung vgl. Lenz 2007, S. 33 ff., S. 41 Anm. 47 mit umfassenden Nachweisen zur (fast) ausnahmslosen Anerkennung dieses Prinzips im jugendstrafrechtlichen Schrifttum. Zutreffend weist Loos (1990, S. 89) darauf hin, dass es sich nur noch um eine terminologische Frage im Streit zwischen Verhältnismäßigkeitsprinzip versus Schuldprinzip handelt, wenn beide Prinzipien als Freiheitsschutz verstanden und auf die Einstellung des Täters bzw. die Umstände der Tat in einer vergangenen Situation bezogen werden. Wenn im Jugendstrafrecht üblicherweise einer Begrenzung durch das Verhältnismäßigkeitsprinzip der Vorzug gegeben wird, dann wegen der Gefahr des Missverständnisses, Schuldprinzip bedeute zugleich Schuldvergeltung im Sinne von "positiv-fordernd". Zum Verhältnismäßigkeitsprinzip als Grund und Grenze staatlichen Strafens vgl. zuletzt Bachmann/Goeck 2013; Hefendehl 2011; Hilgendorf 2010; Kaspar 2014; Neumann 2006; Schlink 2001; Weigend 1999; Wohlers 2006.

571 Zu dieser inzwischen ebenfalls h.M. vgl. m.w.N. Streng 2016, Rdnr. 19, 443; Ostendorf 2012b, S. 243; Schaffstein et al. 2014, Rdnr. 268. Für eine Tatschuldlimitierung bei Jugendstrafe hat sich ausdrücklich die Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag in ihrem Antrag "Reform des Jugendgerichtsverfahrens" vom 28.6.1989 ausgesprochen, in dem als Beschlussantrag formuliert wird: "... Jugendstrafe darf nur noch bei besonders schweren Straftaten verhängt werden. Die Dauer ist in der Regel durch die Tatschuld zu begrenzen; wenn es erzieherisch angezeigt ist, so ist die Dauer unterhalb der durch die Tatschuld bestimmten Grenzen zu bemessen" (BT-Drs. 11/4892, S. 1 f.).

572 Ebenso die Bundesregierung: „Jugendstrafrechtliche, auf Hilfe und Förderung ausgerichtete Maßnahmen aus Anlass einer Straftat dürfen das schuldangemessene Maß nicht übersteigen, auch wenn dies im Einzelfall erzieherisch als sinnvoll erachtet werden sollte“ (Antwort der Bundesregierung - Jugendstrafrecht im 21. Jahrhundert - BT-Drs. 16/13142 vom 26.05.2009, S. 7). Im Ergebnis deckt sich dies zwar mit der vielfach vertretenen Meinung, „um dem Jugendlichen ... möglichst wenig zu schaden, ist ... Gesetzesanwendung ... unter Vermeidung harter Sanktionen erforderlich (Streng 2002b, N. 73), wobei diese Auffassung offen lässt, nach welchen Kriterien die Gesetzesanwendung erfolgen solle.

## 2. Die Funktion des Erziehungsgedankens für die Ausgestaltung des jugendstrafrechtlichen Rechtsfolgensystems

Im Rechtsfolgensystem des JGG diene der Erziehungsgedanke dem Gesetzgeber dazu, für die Teilgruppe jugendlicher und - gem. § 105 JGG nach Jugendstrafrecht zu verurteilender - heranwachsender Straftäter das tatschuldvergeltende Strafrecht zugunsten von Spezialprävention zurückzudrängen. Dies führte zu einer Begrenzung der jugendstrafrechtlichen Sanktionen,<sup>573</sup> zu einer Legitimierung von spezialpräventiven Sanktionen und zu einer Modifizierung der verbleibenden tatschuldvergeltenden Sanktionen:

- Eine Begrenzung im Sinne von Entkriminalisierung<sup>574</sup> und Entpönalisierung erfolgte 1923<sup>575</sup> - über die nach § 57 RStGB<sup>576</sup> bereits bestehende Höchststrafrahmenbegrenzung für junge Straftäter hinaus - durch die

---

573 In der Auseinandersetzung mit dem Vorschlag von H-J-Albrecht, den Erziehungsgedanken aufzugeben, hat Streng (2002b, S. N 72 f.) vor allem auf dessen Begrenzungsfunktion hingewiesen. Der Erziehungsgedanke gewinne stärkere Konturen daraus, dass "»Erziehung« in besonderer Weise eine Begrenzungsfunktion gegen Repression verkörpert und als interpretationsoffener Begriff als »Türöffner« für jugendangemessene Strategien im Strafrecht tauglich ist. Er thematisiert die Verantwortung der Gesellschaft für ihre Jugend und fördert daher Rücksichtnahme auf die vielfältig sensible Phase des Jugendalters. Um dem Jugendlichen im Rahmen des Strafrechts möglichst wenig zu schaden, ist Gesetzesauslegung und -anwendung unter Zurückdrängung von formellen Sanktionen (Diversion) und insbesondere unter Vermeidung harter Sanktionen erforderlich. Es geht zuallererst um Rücksichtnahme auf Entwicklungsvorgänge und auf anderweitig zu leistende Erziehung. Es sind möglichst wenig schädliche Eingriffe in diejenige Erziehung vorzunehmen, die von dazu Berufeneren (Eltern, Lehrern, Ausbilder, Jugendhilfe) geleistet wird. Zudem stellt sich die Aufgabe, bislang versäumte oder in weniger gut kontrollierbaren Zusammenhängen gar nicht initiiierbare Lernvorgänge in Gang zu setzen; und angesichts der gegebenen Lage gilt dies unabhängig von strafrechtsimmanenten Wirksamkeitshindernissen. Speziell im Jugendstrafvollzug müssen darüber hinaus die hier weitgehend ausfallenden Erziehungspersonen in ihrer pädagogischen Aufgabe ersetzt werden."

574 Eine materiell-rechtliche Entkriminalisierung stellte die Heraufsetzung des Strafmündigkeitsalters dar, durch die die Schuldunfähigkeit von Kindern zwischen 12 und 14 Jahren unwiderleglich gesetzlich vermutet wird. Eine verfahrensrechtliche Entkriminalisierung erfolgte durch die Durchbrechung des Legalitätsprinzips zugunsten des Subsidiaritätsprinzips (§ 32 JGG 1923, §§ 30, 31 JGG 1943 bzw. jetzt §§ 45, 47).

575 Eine andere Lesart, wie sie vor allem Voß (Voß, M. 1986) vorgestellt hat, sieht dagegen im Jugendstrafrecht die "Erweiterung staatlicher Eingriffsbefugnisse" (vgl. z.B. S. 201). Zur Kritik an der Begründung dieser These vgl. nur Pieplow 1989, S. 33 ff.).

576 § 57 RStGB lautete: „Wenn ein Angeschuldigter, welcher zu einer Zeit, als er das zwölfte, aber nicht das achtzehnte Lebensjahr vollendet hatte, eine strafbare Handlung begangen hat, bei Begehung derselben die zur Erkenntniß ihrer Strafbarkeit erforderliche Einsicht besaß, so kommen gegen ihn folgende Bestimmungen zur Anwendung:

- 1) ist die Handlung mit dem Tode oder mit lebenslänglichem Zuchthaus bedroht, so ist auf Gefängniß von drei bis zu fünfzehn Jahren zu erkennen;
- 2) ist die Handlung mit lebenslänglicher Festungshaft bedroht, so ist auf Festungshaft von drei bis zu fünfzehn Jahren zu erkennen;
- 3) ist die Handlung mit Zuchthaus oder mit einer anderen Strafart bedroht, so ist die Strafe zwischen dem gesetzlichen Mindestbetrage der angedrohten Strafart und der Hälfte des Höchstbetrages der angedrohten Strafe zu bestimmen.  
Ist die so bestimmte Strafe Zuchthaus, so tritt Gefängnißstrafe von gleicher Dauer an ihre Stelle;
- 4) ist die Handlung ein Vergehen oder eine Übertretung, so kann in besonders leichten Fällen auf Verweis erkannt werden;
- 5) auf Verlust der bürgerlichen Ehrenrecht überhaupt oder einzelner bürgerlicher Ehrenrecht, sowie auf Zulässigkeit von Polizei-Aufsicht ist nicht zu erkennen.

Die Freiheitsstrafe ist in besonderen, zur Verbüßung von Strafen jugendlicher Personen bestimmten Anstalten oder Räumen zu vollziehen.“

- Heraufsetzung des Strafmündigkeitsalters,<sup>577</sup>
  - Durchbrechung des Legalitätsprinzips,
  - Zurückdrängung der tatschuldvergeltenden Freiheitsstrafe,
  - Verrechtlichung der Strafaussetzung zur Bewährung.<sup>578</sup>
- Im JGG 1953 diente der Erziehungsgedanke dem Gesetzgeber vor allem dazu, die Jugendgerichtsbarkeit auf Folgenorientierung zu verpflichten. Für die Sanktionsauswahl und –bemessung folgt aus dem Erziehungsgedanken eine Begrenzung der jugendstrafrechtlichen Sanktionen: Verhängt werden darf nur die zur Erzielung von Legalverhalten geeignete und erforderliche Sanktion,<sup>579</sup> es sei denn, eine Jugendstrafe ist wegen Schwere der Schuld geboten. "Wer ... die Stabilisierung der gesellschaftlichen Normen, die Abschreckung potentieller Straftäter und die Besserung und Wiedereingliederung von Verurteilten für Strafziele hält, der muss zeigen, dass und inwieweit die Strafe diese Ziele auch erreichen kann und erreicht. Kann er dies nicht zeigen, so muss er seine Strafziele kassieren. Die Begründbarkeit von Aussagen und Prognosen über die Wirkungen von Strafe steht unter schärferen Anforderungen als etwa bei Aussagen und Prognosen über das Wählerverhalten: Begründungen für Eingriffe in Freiheit und Vermögen, wie sie die Strafe mit sich bringt, verlieren bei mangelnder Fundierung nicht nur ihre wissenschaftliche Dignität, sondern auch ihre normativ-praktische Legitimität."<sup>580</sup> Freilich klafft zwischen Anspruch und Wirklichkeit eine nicht zu übersehende Kluft: "Es ist erstaunlich, wie wenig die präventiv orientierten Straftheorien sich seit alters her von dieser schlichten Voraussetzung haben beeindrucken lassen. Das ist noch verständlich in Zeiten, die über eine differenzierte Methodologie der Beobachtungswissenschaften nicht verfügt haben. Heute zeigt sich in diesem Umstand die Bereitschaft, die eigene Strafzielbestimmung nicht ernst zu nehmen. Man hat den Eindruck, die moderne Straftheorie kümmerge sich um eine Begründung der Strafe nur in symbolischem Interesse: um ihre zeitgerechte Konstruktion zu erweisen."<sup>581</sup>
- Auf dem Prüfstand der Verfassung heißt dies, dass eine Sanktion nur dann geeignet ist, wenn durch sie der angestrebte Präventionszweck wenigstens gefördert werden

---

577 Im Vergleich zu den wesentlich weiter gehenden Forderungen blieb die Heraufsetzung um zwei Jahre allerdings hinter den Erwartungen zurück. Die zahlreichen Vorschlägen, die überdies zumeist eng verbunden waren mit dem Verhältnis von Jugendhilfe und Jugendstrafe, werden nachgewiesen bei Berger 1897, S. 543 ff.; Dörner 1991a, S. 34 ff., 75 ff.; Dörner 1991b; Dörner 1992a; Dörner 1992b; Dörner 1994.

578 In der praktischen Umsetzung herrschten dagegen strafende und vergeltende Sanktionen vor. Vgl. Kümmerlein 1944, Einleitung, S. 3 f.: „Die Absicht, die kriminelle Strafe weitgehend durch Erziehungsmaßregeln zu ersetzen, konnte nur in verhältnismäßig geringem Maße (in etwa 15 bis 20 v.H. aller Urteile) verwirklicht werden ... So wurde dann doch zur kriminellen Strafe gegriffen. Die Strafen boten jedoch ein wenig erfreuliches Bild. Die Geldstrafe, die in etwa 25 v.H. aller Fälle verhängt wurde, war - erzieherisch gesehen - ein völlig ungeeignetes Strafmittel zur Ahndung kriminellen Unrechts Jugendlicher. Die - nur selten verhängte - Haftstrafe kam nur bei Übertretungen in Betracht ... Daß die in über 70 v.H. aller Verurteilungen zu einer Freiheitsstrafe verhängte kurzfristige Gefängnisstrafe erzieherisch sinnlos war und namentlich infolge der fehlenden Differenzierung der Gefängnisinsassen eine große Gefahr für den im Kern unverdorbenen Jugendlichen bildete, wurde nicht verkannt. So half man sich in der überwiegenden Zahl von Fällen mit der Strafaussetzung auf Probe, die den Jugendlichen die eigentliche Strafe nicht spüren ließ, daher erzieherisch häufig ohne jede Wirkung war (keine „Nahwirkung“), ihm aber später mit den Strafregisterwirkungen sein Fortkommen erschwerte („Fernwirkung“).“

579 Zu diesen Teilelementen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, an dem sich alles staatliche Handeln messen lassen muss, vgl. statt vieler Bachmann/Goeck 2013; Kaspar 2014.

580 Hassemer 1983, 56.

581 Hassemer 1983, 56.

kann. Erforderlich ist eine Sanktion dann, wenn keine gleich wirksame, den Betroffenen aber weniger belastende Sanktion in Betracht kommt. Sowohl die Prüfung der Geeignetheit wie die der Erforderlichkeit setzen empirisches Wissen über die Sanktionswirkung voraus.<sup>582</sup> Im Unterschied zum Allgemeinen Strafrecht darf und muss im Jugendstrafrecht die schuldangemessene Strafe unterschritten werden, wenn sie aus spezialpräventiven Gründen nicht erforderlich ist.<sup>583</sup>

- Legitimierung von Sanktionen, die zur Besserungs-Spezialprävention geeignet sind: Die an der Täterpersönlichkeit orientierten Sanktionen wurden dadurch legitimiert, dass sie entweder der Resozialisierung (Erziehungsmaßregeln, Jugendstrafe wegen „schädlicher Neigungen“) oder - über die Ahndungsfunktion der "Zuchtmittel"<sup>584</sup> - der individuellen Abschreckung („Denkzettel“) dienen.
- Modifizierung der verbleibenden tatschuldvergeltenden Sanktion (§ 17 Abs. 2 2. Alt.) durch Gesichtspunkte der Besserungs-Spezialprävention, ablesbar an der Vollstreckungsmodifikation der wegen Schwere der Schuld verhängten Jugendstrafe (§§ 21, 88) oder an dem Gebot, die Dauer - auch der „Schuldstrafe“ - so zu bemessen, dass die erforderliche erzieherische Einwirkung möglich ist (§ 18 Abs. 2).<sup>585</sup>

Mit der Ausrichtung auf Besserungs-Spezialprävention wird die Praxis auf Beachtung des Konzepts der Folgenorientierung festgelegt, d.h. auf die Bemessung des strafrechtlichen Zugriffs anhand der Kriterien der Eignung und Erforderlichkeit, künftiges Legalverhalten des Täters zu erreichen.<sup>586</sup> Hierin liegt einer der wesentlichen Unterschiede zum Allgemeinen Strafrecht, das selbst nach der Sanktionenrechtsreform von 1969, durch die das tatschuldvergeltende Strafrecht eine deutliche spezialpräventive Orientierung erfuhr, derartige Gesichtspunkte – jedenfalls nach h.L. - nur innerhalb des Rahmens der schon und noch schuldangemessenen Strafe zu berücksichtigen erlaubt (§ 46 Abs. 1 S. 2 StGB).

Folgenorientierung heißt, dass Gesetzgebung und Rechtsprechung ihr Handeln nur noch dadurch rechtfertigen können, dass sie erwünschte Folgen hervorbringen und unerwünschte vermeiden. Folgen müssen also bekannt sein (bzw. ermittelt werden) und - nach erwünscht oder unerwünscht - bewertet werden. Erst durch das Konzept der Folgenorientierung wird die jugendstrafrechtliche Sanktionspraxis empirisch überprüfbar und zugleich der Notwendigkeit des Nachweises ihrer empirischen Bewährung und Rechtfertigung ausgesetzt.

---

582 Zur Bedeutung kriminologischen Wissens bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung vgl. Bachmann/Goecken 2013.

583 Vgl. hierzu m.w.N. Weber 2011, S. 286; Dünkel 1996a, S. 611; Streng 2016, Rdnr. 447 f.

584 Obwohl bereits in der Ersten Parlamentarischen Beratung des JGG 1953 um Änderung dieses Begriffs mit seinem "nationalsozialistischen Anstrich" (Safferling 2017, S. 612) gebeten worden war, hat er sich erstaunlicher Weise immer noch gehalten.

585 Zu der umstrittenen „Wohlthat-Argumentation“ der Rechtsprechung („Für die Frage, ob und in welche Höhe die »reine Schuldstrafe« nach § 17 Abs. 2 JGG verhängt werden soll, ist in erster Linie das Wohl des Jugendlichen maßgebend“ – BGHSt 15, 224, 226) vgl. die Nachweise bei Streng 2016, Rdnr. 436 ff.

586 Dass die Begrenzung des strafrechtlichen Zugriffs "nach oben" nicht ausdrücklich erfolgte, wäre allenfalls in einem reinen Zweckstrafrecht folgerichtig; sie folgt indessen zwingend aus dem verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, dessen Geltung auch für den Bereich des JGG die Rechtsprechung des BVerfG durchaus anerkennt (vgl. BVerfG 2. Senat, Beschluss vom 13. Januar 1987, Az: 2 BvR 209/84 Abs. 60 und 66). Unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten ist das Fehlen einer expliziten Begrenzung deshalb nicht akzeptabel.



### 3. Zielsetzung des 1. JGGÄndG im Rechtsfolgenbereich

Eines der Ziele der „Jugendstrafrechtsreform durch die Praxis“<sup>587</sup> war es, das spezialpräventive Potenzial des Jugendstrafrechts zu stärken, indem repressive und stationäre Maßnahmen zurückgedrängt und ersetzt werden sollten durch Diversion und durch ambulante Reaktionsformen, insbesondere durch solche vorrangig helfender, stützender und chancenverbessernder Art. Das 1. JGGÄndG von 1990 übernahm diese Ziele und versuchte, diese „Reform von unten“ zu stabilisieren, zu ihrer Vereinheitlichung sowie zum Abbau einiger offenkundiger Defizite beizutragen.<sup>588</sup> Dem dienen Regelungen, wie

- Stärkung der Diversionmöglichkeiten (§ 45 JGG);
- Aufnahme der Betreuungsweisung, des sozialen Trainingskurses und des Täter-Opfer-Ausgleichs in den Katalog der Weisungen (§ 10 JGG),
- Erweiterung des Katalogs der Auflagen durch die Arbeitsauflage (§ 15 JGG);
- behutsamer Ausbau der Strafaussetzung zur Bewährung (§§ 21 Abs. 2, 30 JGG);
- Verbesserung der Funktion der Jugendgerichtshilfe (§ 38 JGG);
- Ausbau der Möglichkeiten, Untersuchungshaft zu vermeiden (§§ 68, 70, 71, 72a JGG) und Einschränkung der Verhängung von Untersuchungshaft gegen Jugendliche, insbesondere bei 14- und 15-Jährigen (§ 72 JGG).

---

587 Vgl. hierzu oben Fn. 70.

588 Den "Wert" des 1. JGGÄndG sieht Sonnen "eher in der kriminologischen Begründung und der klaren kriminalpolitischen Orientierung" (Sonnen, in Diemer et al. 2015, § 1 Rdnr. 6).

#### 4. Das Jugendstrafrecht im Rahmen der rechtsstaatlichen Verfassung

Die in den 1960er Jahren aufgeflammete Diskussion um den Erziehungsgedanken ist seitdem nicht mehr zur Ruhe gekommen.<sup>589</sup> Die weit überwiegende Zahl aller Reformvorschläge sowie die Mehrheit der publizierten Stellungnahmen geht davon aus, das geltende Jugendgerichtsgesetz habe sich bewährt, so dass keine grundlegenden Änderungen, sondern lediglich Weiterentwicklungen für notwendig erachtet werden;<sup>590</sup> als Grundlage wird am Erziehungsgedanken festgehalten.<sup>591</sup>

Die 1. DVJJ-Reformkommission legte 1992 ihre Vorstellungen zur Weiterentwicklung des JGG vor.<sup>592</sup> Sie hielt zwar am JGG fest, wollte aber das Rechtsfolgensystem des JGG vollständig neu regeln. Ausgangspunkt hierfür war zum einen die „moderne Sicht“ des Verhältnisses von Bürger und Staat, die dazu führt, dass strafrechtliche Eingriffe auf ein Minimum zu beschränken sind, freiheitsentziehende Sanktionen deshalb strikt nachrangig gegenüber ambulanten, weniger belastenden Maßnahmen sein sollten. Grundrechtlichen Bezug hatte ferner der weitere Ausgangspunkt, dass staatliche Eingriffe sich als Ausfluss sozialstaatlicher Verpflichtungen stärker an den Problemlagen der Täter orientieren müssten. Einen dritten Ausgangspunkt bildete schließlich die Aufwertung der Opferrechte und –bedürfnisse, woraus die Nachrangigkeit staatlicher Strafansprüche gegenüber Konfliktregelungen zwischen Beschuldigtem und Opfer folgt.<sup>593</sup> Für die Rechtsfolgen führte dies u.a. zu dem Vorschlag, künftig fünf Rechtsfolgekategorien zu unterscheiden:

- „Der Täter-Opfer-Ausgleich als freiwillige, konfliktregulierende Bewältigung des Unrechts, der im Sinne des strafrechtlichen Subsidiaritätsprinzips generell und uneingeschränkt allen anderen jugendstrafrechtlichen Reaktionen vorgeht, soweit er zur Wiederherstellung des Rechtsfriedens ausreicht.
- Leistungen der Jugendhilfe, die nur auf Antrag bzw. mit Zustimmung des Jugendlichen eingeleitet werden können und deren Durchführung nicht mit Hilfe eines Ungehorsamsarrests erzwungen werden darf.
- Der Schuldspruch in Verbindung mit einer gegenüber den jungen Angeklagten ausgesprochenen Verwarnung.
- Auflagen, wie etwa die Geldbuße oder die Arbeitsauflage, die als richterlich angeordnete oder mit ihm vereinbarte Verpflichtungen einzustufen sind und deren Nichtbefol-

---

589 Vgl. statt vieler die Nachweise bei Buckolt 2009; Brunner/Dölling 2018, Einf., Rdnr. 84 f.; ferner bei Hackstock 2002, S. 49 ff.; Lenz 2007; Ostendorf 2008b.

590 Vgl. zusammenfassend Dölling 2001b, S. 181 ff.; ferner die strafrechtliche Abteilung des 64. DJT, die den beiden folgenden Anträgen zustimmte:

„Das JGG hat sich als Grundlage für die strafjustizielle Reaktion auf die Jugendkriminalität grundsätzlich bewährt. Trotzdem machen die vorhandenen Erkenntnisse über Erscheinungsformen und Ursachen der Jugendkriminalität, über die Wirkung von Sanktionen und über die Rolle des Opfers sowie ausländische und internationale Standards Änderungen des Jugendstrafrechts erforderlich.“

„Das JGG hat sich als Grundlage für die strafjustizielle Reaktion auf Jugendkriminalität bewährt und bedarf nur einzelner Korrekturen.“

591 Zuletzt die strafrechtliche Abteilung des 64. DJT, die mit großer Mehrheit beschlossen hat: „Der Erziehungsgedanke als Leitprinzip des Jugendstrafrechts hat sich bewährt. Er ist beizubehalten. Er sichert flexible Sanktionsformen und ermöglicht gesellschaftliche Akzeptanz für adäquate Reaktionen.“

592 DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992. Vgl. oben II., 3.1

593 Diese Darstellung orientiert sich an der Einleitung von Schüler-Springorum (1996) zu den Reformvorschlägen der DVJJ-Kommission (DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 4 f.).

gung mit kurzzeitigem Freiheitsentzug geahndet werden kann, sofern sie durch Urteil ausgesprochen wurden.

- Die Jugendstrafe, die als strafrechtliche Schuldstrafe auszugestalten und von ihrem Anwendungsbereich her weit stärker einzuengen ist, als das bisher der Fall ist.<sup>594</sup>

Eine andere Konzeption, ein Jugendhilfemodell, lag dagegen dem 1993 vom Bundesvorstand der Arbeiterwohlfahrt veröffentlichten Diskussionspapier zur Reform des Jugendhilfe- und des Jugendkriminalrechts zugrunde.<sup>595</sup> Erziehungs- und Strafgedanken sollen getrennt werden, da Jugendhilfe und Strafjustiz wesensverschiedene Ziele verfolgten. Eine liberal-rechtsstaatliche Strafjustiz soll sich im Wesentlichen auf Normverdeutlichung im Bereich der schweren Kriminalität beschränken, eine moderne Jugendhilfe, die weitgehend unabhängig von der Strafjustiz arbeitet, sich Erziehung/Bildung zuwenden. Zentrales Kriterium für die Trennung der beiden Bereiche soll die Tatschuld sein.

Auf einem nochmals anderen kriminalpolitischen Konzept beruht schließlich das Hauptgutachten von Hans-Jörg Albrecht für den 64. Deutschen Juristentag 2002.<sup>596</sup> Albrecht will ein gesondertes Jugendstrafrecht beibehalten. Dieses soll sich legitimieren „in Überlegungen der besonderen sozial und normativ begründeten und abgesicherten Jugendphase, die auch besondere Verletzlichkeiten für die Entstehung und Stabilisierung sozialer Bindungen mit sich bringt, und andererseits dazu führt, dass ein voller Schuldvorwurf nicht erhoben werden kann. Auch sind Normstabilisierungsbedürfnisse bei Straftaten in dieser Altersphase grundsätzlich nicht in dem Maße vorhanden wie bei Straftaten Erwachsener.“<sup>597</sup> Das Jugendstrafrecht soll sich aber nicht mehr auf das Erziehungsprinzip<sup>598</sup> „als Grundlage und Erklärung des Jugendstrafrechts“ stützen, vielmehr soll an dessen Stelle ein „Schuld- und Proportionalitätsprinzip für Sanktionen“<sup>599</sup> gesetzt werden. Rechtsfolgen-einfachheit soll erreicht werden durch Abschaffung der Hilfen zur Erziehung<sup>600</sup> und des Jugendarrests<sup>601</sup>, der in einem einheitlichen System freiheitsentziehender Sanktionen aufgehen soll. Die Rechtsfolgenbestimmung soll sich an der Tatschuld orientieren, wobei den Besonderheiten der Jugendstraftat und der Jugend – im Vergleich zu den Erwachsenen – Rechnung getragen werden soll.<sup>602</sup>

---

594 DVJJ-Kommission zur Reform des Jugendkriminalrechts 1992, S. 27.

595 Vgl. oben II., 3.3. Vgl. ferner Lenz 2007, S. 26 f.; Plewig 1994, S. 229, der im Sinne der AWO-Denkschrift das dann noch verbleibende Strafrecht als ein „Tat-Strafrecht mit transparentem Tarif-System“ ausgestalten will. In dieselbe Richtung geht der (allerdings nicht weiter ausgearbeitete) Vorschlag von Asholt 2008, der das Jugendstrafrecht als „Täterstrafrecht“ ablehnt und stattdessen weite Teile wohl entkriminalisieren und einem zivilrechtlichen Erziehungsverfahren zuweisen will, schwere Fälle dagegen – gestützt auf die Annahme grundsätzlich verminderter Schuld – nur mit im Höchstmaß deutlich begrenzten Strafen ahnden will.

596 Albrecht, H.-J. 2002a. Zu den Beschlüssen des 64. DJT vgl. oben II., 3.7

597 Albrecht, H.-J. 2002a, D 167, These, B.I.2.d.

598 Für eine Eliminierung des Erziehungsgedankens haben sich auch ausgesprochen Griego 2018, S. 321 ff.; Laubenthal 2002, S. 813; Remschmidt 2015, S. 352 f., der plädiert für eine „Ablösung des Erziehungsgedankens durch den Interventionsgedanken, allerdings unter Beibehaltung der jetzigen Bedingungen der Förderung und eines weiteren Ausbaus der Jugendstrafanstalten zu Einrichtungen, die den besonderen Entwicklungs- und Lebensbedingungen der Adoleszenten Rechnung tragen.“

599 Albrecht, H.-J. 2002a, D 108.

600 Albrecht, H.-J. 2002a, D 144 f.

601 Albrecht, H.-J. 2002a, D 148 f.

602 Albrecht, H.-J. 2002a, D 167, These, B.II.1.

Die Abschaffung des Jugendstrafrechts war die politische Zielsetzung von Kusch, dem ehemaligen Justizsenator der Freien und Hansestadt Hamburg.<sup>603</sup> Das stärkste Argument gegen den ein Sonderstrafrecht legitimierenden Erziehungsgedanken sah er in der Rechtspraxis: „Die stärksten Argumente gegen das Hochhalten des Erziehungsgedankens liefert jedoch die Rechtspraxis. Die Jugendrichter orientieren sich bei der Verhängung von Sanktionen bereits heute an den Kategorien des Allgemeinen Strafrechts (Abstufung und Eskalation der Sanktionen; Verhängung von Geldauflagen anstelle von Geldstrafen etc.)“, die von jeglichem Erziehungsgedankengut unbelastet sind. Zudem ist die gesetzliche Vorgabe einer besonderen erzieherischen Befähigung und Erfahrung der Richter und Staatsanwälte praxisfern: Sollen Familienväter befähigter sein als Singles, und können letztere ihr Defizit durch Fortbildungslehrgänge ausgleichen?“<sup>604</sup> Die Kategorie der Heranwachsenden sollte aufgegeben werden. Im Sanktionenrecht sollten die Erziehungsmaßregeln, die Verwarnung sowie die Aussetzung der Verhängung der Jugendstrafe abgeschafft werden, als „Einstiegssanktion“ unterhalb von Geld- und Freiheitsstrafe sollten die Auflagen dienen. Arrest sollte – entgegen § 47 StGB – als kurze und unterbrochene kurze freiheitsentziehende Maßnahme möglich sein. Bei Jugendlichen sollten bei der Freiheitsstrafe die Strafrahmen des StGB halbiert werden, eine Mindeststrafe sollte entfallen, die Höchstdauer 10 Jahre betragen, eine Aussetzung zur Bewährung nur noch bis 1 Jahr möglich sein. Bei der Gruppe der Heranwachsenden sollte die Möglichkeit einer Strafmilderung gem. § 49 StGB bestehen.<sup>605</sup>

Keine dieser beiden Positionen hat eine Mehrheit für sich gewinnen können. Für die Beibehaltung des Erziehungsgedanken haben sich nicht nur die Referenten in der strafrechtlichen Abteilung des 64. DJT<sup>606</sup> und im Vorfeld des Juristentages alle Autoren<sup>607</sup> ausgesprochen, ausgenommen Laubenthal<sup>608</sup>, sondern auch die strafrechtliche Abteilung des 64. DJT selbst.<sup>609</sup> Das Festhalten an dem - allerdings "reformulierten" - Erziehungsgedanken<sup>610</sup> als theoretische Grundlage des Jugendstrafrechts ist auch gut begründet. Tatproportionalität als Begründungskonzept trägt die Gefahr einer Verschärfung des Sanktionsklimas in sich; die neo-klassische Wende in den USA ist das beste Beispiel.<sup>611</sup> Ein Nachteil des Verzichts auf einen („reformulierten“) Erziehungsgedanken besteht darin, dass durch Aufgabe des Kriteriums der „Erforderlichkeit“ der Reaktion hinsichtlich der Verwirklichung des Ziels „Legalbewährung“ sowohl dessen Limitierungsfunktion nach

---

603 Kusch 2006. Zur Gegenkritik vgl. statt vieler Ostendorf 2006a; Ostendorf 2014b, S. 324 ff.

604 Kusch 2006, S. 66. Die richtige Folgerung aus dieser Einsicht wäre freilich nicht die Abschaffung des Jugendstrafrechts gewesen, sondern für eine Änderung der Rechtspraxis einzutreten und für eine bessere Aus- und Fortbildung der Rechtsanwender Sorge zu tragen.

605 Kusch 2006, S. 69.

606 Landau 2002; Ludwig 2002; Streng 2002b.

607 Vgl. hierzu die Nachweise oben in Fn. 284.

608 Laubenthal 2002.

609 Die beiden mit Mehrheit angenommenen Beschlüsse lauten:

„Der Erziehungsgedanke hat sich bewährt und soll beibehalten werden; er legitimiert aber das Jugendstrafrecht nicht allein, sondern nur neben dem strafrechtlichen Bedürfnis nach Normverdeutlichung.“

„Bei der gebotenen Umformulierung des Erziehungsziels ist die herkömmliche Vorstellung einer Erziehung zu einem vorgegebenen Persönlichkeitsbild zu ersetzen durch eine auf Befähigung zum Legalverhalten gerichtete Erziehung.“

610 Zur Notwendigkeit, den Erziehungsgedanken des historischen Gesetzgebers zur reformulieren, vgl. bereits Heinz 1990d, S. 40 ff.; Heinz 1990e, S. 58 f.; Heinz 1991a, S. 188 f.; Heinz 1991b, S. 900; Heinz 1992a, S. 370.

611 Weigend 1992.

oben als auch dessen Durchbrechungsfunktion nach unten (die tatschuldangemessene Sanktion darf unterschritten werden) preisgegeben wird.<sup>612</sup> In einem tatproportionalen Strafrecht wird z. B. Diversion nicht mehr spezialpräventiv, sondern nur noch verfahrensökonomisch begründet werden können. Ein besonderes Jugendstrafrecht lässt sich durch ein Rechtsstaatlichkeitsmodell nicht begründen; dies gilt insbesondere für helfende, stützende, integrierende oder chancenverbessernde Maßnahmen. "Entscheidet man sich... für ein qualitativ vom Erwachsenenstrafrecht verschiedenes Jugendstrafrecht mit einer privilegierten Sonderstellung des jungen Menschen, kann man auf den Erziehungsgedanken als handlungsleitenden Zweck nicht verzichten."<sup>613</sup> Das Jugendstrafrecht würde vielmehr zu einem „milderen“ Erwachsenenstrafrecht.<sup>614</sup> Das würde einen Schritt zurück bedeuten; denn dass ein „voller Schuldvorwurf“ nicht erhoben werden kann, war bereits die Grundlage für § 57 des RStGB von 1871. Allerdings ist eine „Reformulierung“ des Erziehungsgedankens notwendig, um jene negativen Auswirkungen des Erziehungsgedankens künftig zu verhindern, die teils auf das Kriminalitätskonzept des historischen Gesetzgebers zurückzuführen sind, teils auf dessen überzogenen Erwartungen an die spezialpräventive Wirksamkeit der jugendstrafrechtlichen Sanktionen beruhen. Diese „Reformulierung“ des Erziehungsgedankens ist in dreifacher Hinsicht notwendig, nämlich bezüglich der Sanktionsziele, der Sanktionsmittel und deren Begrenzung:

- Erziehung selbst ist kein Strafzweck, sondern Mittel zum Zweck, künftiges Legalverhalten zu erreichen. Zweck der „Erziehung“ im JGG, also Sanktionsziel, ist der Schutz der Allgemeinheit vor künftigen Straftaten dieses Täters, kurz: Vermitteln der Fähigkeit, weitere Straftaten zu vermeiden. Der Erziehungsgedanke kann in einem freiheitlichen Staat, dessen Aufgabe es ist, das ungefährdete Zusammenleben aller Bürger zu gewährleisten, nicht zur Begründung von Sanktionen herangezogen werden, mit denen Zwecke verfolgt werden, die über diese Präventionsaufgabe hinausgehen (also etwa, eine bestimmte Weltanschauung, eine bestimmte pädagogische oder sozialisationstheoretische Doktrin mit staatlichen Zwangsmitteln durchzusetzen).
- Hinsichtlich der Sanktionsmittel und der Voraussetzungen ihres Einsatzes geht es vor allem darum, ihren tatsächlichen Einsatz und ihre tatsächliche Wirkung festzustellen, um Annahmen über ihre Eignung und Wirksamkeit zu überprüfen und um mögliche unzutreffende oder überzogene Erwartungen an die spezialpräventive Wirksamkeit von justiziellen Sanktionen und/oder pädagogischen Interventionen abzubauen. Es sollten begründete Anhaltspunkte für die Geeignetheit und Erforderlichkeit der Sanktionen bestehen.
- Notwendig ist schließlich, die aus dem verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsprinzip folgende *Begrenzung* des strafrechtlichen Zugriffs zu beachten. Spezialprävention bedarf der Begrenzung, um nicht uferlos zu werden. Wie im Allgemeinen Strafrecht die Obergrenze der Strafe durch die Schuld bestimmt wird, so legt im Jugendstrafrecht, und zwar hinsichtlich aller - auch der erzieherisch motivierten - Reaktionen, das "Verhältnismäßigkeitsprinzip die unüberschreitbare Grenze fest."<sup>615</sup> Insbesondere

---

612 Ebenso Streng 2002b, S. N 105: "Zur jugendangemessenen Begrenzung und Gestaltung des strafrechtlichen Zugriffs auf junge Menschen ist der Erziehungsgedanke unverzichtbar."

613 Kaiser 1990, S. 69.

614 Die gegenwärtige rechtliche Besserstellung Jugendlicher im Vergleich zu Erwachsenen, wie z.B. erweiterte Möglichkeiten der Diversion, der Strafaussetzung zur Bewährung und bedingten Entlassung, herabgesetzte Höchststrafrahmen bei der Jugendstrafe, Nichtgeltung der Strafrahmen des Allgemeinen Strafrechts, ließen sich in einem Rechtsstaatsmodell mit der minderen Schuld begründen.

615 Heinz 2002e, S. 576 f.

dürfen freiheitsentziehende Sanktionen nicht wegen eines vermeintlichen Erziehungsbedarfs verhängt oder länger bemessen werden.<sup>616</sup>

Aus alledem folgt die Forderung an Kriminalpolitik wie an die Sanktionspraxis nach evidenzbasierten Entscheidungen: Im rechtsstaatlichen Strafverfahren gehören dazu die Prüfung der Evidenz bezüglich Täterschaft und strafrechtlicher Verantwortlichkeit als Voraussetzung der Sanktionierung ebenso wie die Begründung der Sanktionswahl hinsichtlich ihrer Eignung, das gesetzlich vorgegebene Strafziel zu erreichen. Insbesondere gehört dazu die Berücksichtigung der - sowohl der zielführenden als auch der unerwünschten oder gar schädlichen - Wirkungen, die nach dem gegenwärtig verfügbaren Erfahrungsstand von der Sanktion selbst ausgehen können. Immer wieder wurden indes Reformforderungen erhoben, die allein auf eine *behauptete* erzieherische Wirkung gestützt werden. Ein unvollständiger Auszug aus einigen Gesetzesentwürfen soll genügen, um dies zu belegen:

- „... Warnschussarrest ... Dafür sprechen gewichtige erzieherische Gründe.“<sup>617</sup>
- „Nach dem Gesetzesentwurf wird das Fahrverbot zu einer eigenständigen, Sanktion, die unabhängig davon verhängt werden kann, ob die Tat in einem Zusammenhang zum Straßenverkehr steht (§ 13 JGG-E). Der im Jugendstrafrecht geltende Erziehungsgedanke rechtfertigt diese Lösung.“<sup>618</sup>
- „Der Katalog der erzieherischen Maßnahmen soll nunmehr auch die Meldepflicht enthalten. Den Jugendlichen anzuweisen, sich zu bestimmten Zeiten bei Gericht oder einer anderen Stelle zu melden, kann als spürbare Einflussnahme auf sein Freizeitverhalten hohe erzieherische Wirkung haben.“<sup>619</sup>

---

616 Ähnlich Löhr 1997, S. 285 f., die darüber hinaus noch auf das Subsidiaritätsprinzip (§§ 5 Abs. 2, 17 Abs. 2 JGG) abstellt.

617 Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Bekämpfung der Jugenddelinquenz vom 08.05.2003 (BR-Drs. 312/03), S. 4.

618 Wagner, Ch. 2004, S. 208.

619 Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Jugendstrafrechts und zur Verbesserung und Beschleunigung des Jugendstrafverfahrens vom 25.03.2004 (BR-Drs. 238/04), S. 22.

## 5. Zusammenfassung

1. Das Jugendstrafrecht fußt auf der Trias von Erziehungsgedanke, Schuldgedanke und Verhältnismäßigkeitsprinzip.

2. Der Erziehungsgedanken ist Eckpfeiler eines eigenständigen Jugendstrafrechts. Er ist legitimiert durch die mindere Verantwortlichkeit junger Menschen für ihre Taten sowie durch deren größere Prägnanz, die flexible, den besonderen Bedürfnissen junger Täter anpassbare Sanktionen erfordert. Allerdings ist eine „Reformulierung“ des Erziehungsgedankens notwendig, um jene negativen Auswirkungen des Erziehungsgedankens zu verhindern, die teils auf das Kriminalitätskonzept des historischen Gesetzgebers zurückzuführen sind, teils auf dessen überzogenen Erwartungen an die spezialpräventive Wirksamkeit der jugendstrafrechtlichen Sanktionen beruhen. Diese „Reformulierung“ des Erziehungsgedankens ist in dreifacher Hinsicht notwendig, nämlich bezüglich der Sanktionsziele, der Sanktionsmittel und deren Begrenzung.

Erziehung selbst ist kein Strafzweck, sondern Mittel zum Zweck, künftiges Legalverhalten zu erreichen (§ 2 Abs. 1 JGG). Der Erziehungsgedanke dient dazu, für die Teilgruppe jugendlicher und - gem. § 105 JGG nach Jugendstrafrecht zu verurteilender - heranwachsender Straftäter das tatschuldvergeltende Strafrecht zugunsten von Spezialprävention zurückzudrängen. Dies führt zu einer Begrenzung der jugendstrafrechtlichen Sanktionen, zu einer Legitimierung von spezialpräventiven Sanktionen und zu einer Modifizierung der verbleibenden tatschuldvergeltenden Sanktionen. Der Erziehungsgedanke dient folgerichtig nicht nur dazu, das Rechtsfolgensystem spezialpräventiv auszugestalten, sondern auch dazu, die Regelungen für das Verfahrens- und Gerichtsverfassungsrecht sowie die Vorschriften über Vollstreckung und Vollzug zu modifizieren.

3. Aus dem verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsprinzip folgt, dass begründete Anhaltspunkte für die Geeignetheit und Erforderlichkeit der Sanktionen bestehen sollten, um das Ziel eines künftigen Lebens ohne Straftaten zu erreichen. Hierzu sind sowohl die zielführenden als auch die unerwünschten oder gar schädlichen Wirkungen zu berücksichtigen, die nach dem gegenwärtig verfügbaren Erfahrungsstand von der Sanktion und deren Vollstreckung/Vollzug selbst ausgehen können. Diese Anforderungen sind zu beachten sowohl vom Gesetzgeber, der das zur Zielerreichung erforderliche Sanktionsinstrumentarium festgelegt, als auch von der Praxis, die die Sanktionsentscheidungen trifft, vollstreckt und vollzieht.

4. Schuld ist zwar Voraussetzung für Strafbarkeit, begründet die Sanktion aber nicht (keine Strafbegründungsschuld), sondern begrenzt sie. Auch eine spezialpräventiv als geeignet und erforderlich erscheinende Sanktion darf das schuldangemessene Maß nicht übersteigen und nicht außer Verhältnis zur Tat stehen.